

## Kobe resurge de sus cenizas

De las conclusiones se han sacado del terremoto que el 17 de enero de 1995 sacudió la ciudad de Kobe. La primera es que muchas otras ciudades están amenazadas por desastres de gran magnitud y corren un serio peligro. La segunda es que la cuestión de la mitigación de los desastres se puede perfectamente integrar en la fase de reconstrucción de los planes de desarrollo urbano. Sin embargo, existen algunos inconvenientes si se adoptan medidas de mitigación sólo después de un desastre. Durante la reconstrucción, las medidas de protección no servirán para nada a los que ya han perdido la vida durante la catástrofe, o para reemplazar los tesoros culturales destruidos, o para restablecer los puestos de trabajo.

**Magnitud.** El terremoto de Kobe fue la catástrofe más grave, también en términos económicos, que ha afectado un centro urbano del Japón después de la guerra. Las pérdidas económicas ascendieron a unos 100.000 millones de dólares, más o menos la mitad de la producción económica anual de la región de Kobe. Unos 436.000 edificios fueron pasto de las llamas. 6.300 personas perdieron la vida y otras 34.000 resultaron heridas. 230.000 habitantes se quedaron sin hogar.

**Complejidad.** El terremoto provocó una larga serie de desastres secundarios y amenazas de desastres, y demostró, una vez más, la necesidad de un plan para la gestión de los desastres compuestos. Las tremendas sacudidas provocaron primero el derrumbamiento de edificios e infraestructuras, y posteriormente causaron desprendimientos. En pocos instantes se produjeron sesenta incendios como consecuencia del temblor. Diez días más tarde continuaba la amenaza de desprendimientos porque el agua de las lluvias torrenciales penetraba por las grietas de los edificios. Seis meses más tarde, la zona resultó afectada por un tifón, causando inundaciones en las viviendas provisionales.

**Reconstrucción.** La magnitud y la complejidad de la catástrofe han provocado una serie de retos logísticos, emocionales y económicos a los habitantes de Kobe. El gasto para la reconstrucción es de al menos 120.000 millones de dólares. Además, es importante resaltar el trauma psicosocial que les queda a los afectados, es decir, a los que han perdido hijos o familiares, amigos, sus hogares y sus puestos de trabajo. Al mismo tiempo, la catástrofe ha servido para que en los planes de desarrollo sostenible se tenga en cuenta la amenaza de desastres. "No es suficiente sólo reparar los daños provocados por el sismo", dijo Atsushi Shimokobe, presidente de la comisión para la reconstrucción de Kobe, "nuestro sueño es que Kobe se convierta en una ciudad clave para el futuro de Asia".

Los esfuerzos para la reconstrucción han sido impresionantes. Los servicios básicos como la luz, agua, gas, telecomunicaciones, así como las principales carreteras y líneas ferroviarias funcionaban a los pocos meses. Alrededor del 20% de la población necesitó viviendas provisionales. La administración local proporcionó 48.000 casas en el arco de algunos meses, después de haber afrontado infinidad de problemas para encontrar tierras disponibles con servicios básicos. El 70% de las actividades portuarias funcionaban al cabo de un año (el puerto manejaba el 30% de la carga de contenedores del Japón). El alcalde de Kobe, Kazutoshi Sasayama, consideró como uno de los logros más importantes en el proceso de reconstrucción, la eficaz y rápida remoción de escombros. El 60% de los escombros se volvió a utilizar en zonas de terraplén.



Imagen del desastre urbano más costoso del mundo.

Las imágenes del desastre de Kobe llamaron la atención del mundo entero, y enseguida se organizó la ayuda humanitaria durante algún tiempo. Pero mientras que la atención mundial se ha desviado ahora hacia otros problemas, los ciudadanos de Kobe tendrán que seguir reconstruyendo su ciudad y sus vidas durante algunos años más. En el centro de la ciudad todavía hay casas quemadas o destruidas, y algunas personas aún están viviendo en casas provisionales. Como declaró Sasayama a la revista Times, "se necesitan cinco años más para terminar la reconstrucción y otros 10-20 para cicatrizar todas las heridas".

**Lección aprendida.** Los habitantes de Kobe han tenido bastantes oportunidades para poder asimilar las conclusiones obtenidas tras el terremoto. No sólo se pueden fiar de sus recuerdos vividos, sino también de los cientos de conferencias y estudios que han analizado el desastre de Kobe desde diferentes puntos de vista profesionales. En una reciente

## **Kobe introduce medidas de prevención de desastres en los planes de reconstrucción**

La lección aprendida tras el seísmo de Kobe está muy presente en el nuevo plan de desarrollo de la ciudad. Una parte del plan está dedicada a la creación de una metrópolis resistente a desastres, donde la sociedad pueda vivir con tranquilidad. Se han tomado diferentes medidas para proteger a Kobe de los terremotos y de otros desastres que suceden a los seísmos, como incendios, desprendimientos y explosiones industriales. Entre estas medidas podemos destacar:

- ▶ Construcción de tanques de reserva de agua junto a los edificios.
- ▶ Cortafuegos a lo largo de los ríos y carreteras.
- ▶ Crear una nueva zona verde en las montañas Rokko para prevenir el riesgo de desprendimientos.
- ▶ Llevar a cabo un proyecto para el canal Hanshin a fin de asegurar un suministro de agua constante.
- ▶ Crear un comité para la reconstrucción.
- ▶ Sistemas auxiliares para hospitales y servicios básicos.

conferencia internacional sobre desastres locales, el alcalde de Kobe subrayó esa lección aprendida en su discurso de apertura y en una entrevista a un medio de comunicación.

- ▶ **Mejorar la resistencia a los seísmos de los edificios existentes.** “Muchas muertes se debieron al derrumbamiento de edificios”, señaló el alcalde. “muchas de las viejas casas no cumplían con las normas antisísmicas establecidas en 1981. Es necesaria una remodelación, lo antes posible, de esas viejas viviendas”.
- ▶ **Mejorar los servicios antiincendios** utilizando todas las fuentes de agua posibles, como ríos y mar. (Tras el terremoto, los servicios para la lucha contra el fuego se vieron desbordados por los numerosos incendios que se produjeron. Las carreteras estaban cortadas; las bocas de incendios no funcionaban. Hubo que acoplar mangueras por varios kilómetros para conseguir agua del mar).
- ▶ **Protección de los servicios indispensables.** “Tendremos sistemas auxiliares para los servicios públicos, si es posible”, dijo Sasayama. “Desde luego, esto cuesta muchísimo. Estamos intentando tener en cuenta esta cuestión en las tareas de reconstrucción”. Con las telecomunicaciones, por ejemplo, se está pensando en un sistema duplicado con fibras ópticas. (Después del seísmo, muchas líneas quedaron cortadas, y las pocas que funcionaban, lo hacían con interferencias. La gente entraba a raudales a la ciudad para obtener información y se quedaban sin saber nada, agravando los problemas logísticos).
- ▶ **Participación ciudadana.** “La gente debe participar en los planes de prevención de futuros desastres”. Los ciudadanos tienen que poseer algunos utensilios básicos a la mano: después de la tragedia, muchas de las labores de búsqueda y rescate fueron llevadas a cabo por los habitantes, que no tenían ni siquiera una simple palanca. También es necesario que la población esté mejor informada a través de programas de educación y sensibilización, especialmente sobre medidas básicas de lucha contra el fuego y de almacenamiento de víveres. También deben colaborar con las ONG. (Durante el terremoto, las ONG y grupos de voluntarios desempeñaron un papel destacado, sobre todo por su gran

## **Puntos sobresalientes del plan Phoenix Hyogo**

Se ha dado mucha importancia a:

- ▶ **Grupos vulnerables** (minusválidos, ancianos, etc. disponen de servicios públicos especiales)
- ▶ **Intercambio cultural** (en particular a nivel internacional)
- ▶ **Metrópolis resistente a desastres** (véase detalles a la izquierda)
- ▶ **Crecimiento económico** (fortalecer las industrias existentes y favorecer la instalación de otras)
- ▶ **Comunicaciones** (hacer de la ciudad un centro neurálgico de comunicaciones/transportes en Asia)

flexibilidad, de la que carecen las autoridades oficiales).

“Lo que se necesita para la reconstrucción -comenta el alcalde de Kobe- son tres cosas: dinero, capacidad técnica y que la población esté informada. Esto último es lo más importante. Ninguna de estas tres cosas es fácil de conseguir; pero es importante que la comunidad ayude en la reconstrucción, participando en el proceso, con un perfecto conocimiento de la situación... Las personas se ocupan de sus propios problemas, pero para que la reconstrucción tenga éxito, tienen que ocuparse también de los problemas de los demás. Por eso, nosotros intentaremos proporcionarles ayuda técnica y consejos a través de expertos. Es un proceso lento, pero quizás el único para lograr ayuda”

## **Mensaje a las comunidades**

Cuando se le pidió al alcalde de Kobe que dirigiera un mensaje que pudiera servir para otras comunidades que tiene que hacer frente a los desastres, dijo. “Dondequiera que vivamos, pueblo o ciudad, hay que tener presente que nos tenemos que proteger a nosotros mismos. Somos las primeras personas que tienen que proteger nuestras vidas. No podemos luchar solos. Hay que establecer un plan para luchar contra los desastres. Tenemos que cooperar con nuestros familiares y colegas. Todas las comunidades tienen que adoptar un plan para responder a los casos de emergencia. Puede que tu comunidad no sea suficiente. Si no es así, se puede trabajar con otros países. Pero lo primero es protegerse a sí mismos, por sí mismos, en cualquier parte del mundo”.

*Fuentes Entrevista a K Sasayama, Amsterdam, 23 de abril de 1996*

*Discurso de apertura y video de K Sasayama en la II Conferencia Internacional de Autoridades Locales que hacen frente a Desastres y Casos de Emergencia, 22 de abril de 1966*

*‘Hyogo Rises from the Ashes Recovering from the Great Hanshin-Awaji Earthquake’, video cedido por la Prefectura de Hyogo, 1996*

*J Walsh, “Kobe One Year Later”, Time, 22 de enero de 1996*

## Aprovechar las ventajas del sector privado

El sector privado, en todo el mundo, se está interesando cada vez más en la gestión de los desastres urbanos. Generalmente se iniciaba con la respuesta a los desastres. Sin embargo, en algunos países, las ONG, firmas privadas, fundaciones y asociaciones empresariales están empezando a adoptar medidas para proteger sus instalaciones y para prevenir a los ciudadanos.

Un ejemplo de este compromiso del sector privado nos lo ofrece Filipinas, en donde miles de ONG suponen una fuerza dinámica local en temas relacionados con el desarrollo y con los desastres. Desde que finalizara el régimen de Marcos, en 1986, las ONG han evolucionado rápidamente en sus técnicas de gestión y comunicación. Esta labor de las ONG de Filipinas se institucionalizó en 1987, llegando a tener un reconocimiento en el Código Civil en 1991.

Filipinas es uno de los países más propensos a desastres del mundo, y por esta razón, las ONG y compañías privadas están colaborando en las tareas de auxilio desde los años noventa. Ahora están iniciando a introducir medidas de mitigación en sus actividades.

Algunas empresas del sector privado se comprometieron en problemas relacionados con los desastres a raíz del terremoto de la ciudad de Baguío, en 1990, y de la erupción del volcán Pinatubo, un año más tarde. Algunos miembros de la Asociación Filipina para el Progreso Social (PBSP), instaurada hace veinte años para

promover el desarrollo local a través de la cooperación entre empresas y ONG, crearon la Red Corporativa para la Respuesta a los Desastres (CNDR). Estas organizaciones se dieron cuenta de que su trabajo para el desarrollo se estaba desbaratando y que los fondos se estaban destinando a actividades de auxilio posteriores a un desastre. Era necesario que los nuevos enfoques establecieran una estrecha relación entre el desarrollo y los desastres. Desde 1992, la CNDR ha trabajado en programas de auxilio y recuperación en diversas catástrofes: erupción del volcán Pinatubo, tifón Ruping, tifón Ormoc, flujos de escombros del volcán Mayon, etc.

La PBSP forma parte de otra colaboración eficaz del sector privado, la Red Interagencias para la Respuesta a los Desastres. Además de la PBSP, esta red comprende la Cruz Roja de Filipinas, la Agencia Adventista de Ayuda y Desarrollo, la Red Ciudadana para la Rehabilitación, el Consejo Popular de Desarrollo, los Servicios de Ayuda Católica, la Secretaría de Luzón para la Acción Social, el Consejo Eclesiástico Nacional y el Movimiento Nacional para la Reconstrucción Rural. Todas estas organizaciones

colaboran estrechamente con el gobierno, especialmente a través de sus representantes en el Consejo de Reforma Social, un gabinete que fortalece la colaboración de organizaciones gubernamentales y ONG en materia de gestión de los desastres.

La tragedia y la emergencia de las catástrofes inspiran, a menudo, esfuerzos heroicos en la fase de respuesta, haciendo que se produzca una colaboración entre diferentes organizaciones que en otras ocasiones habría sido imposible. Al principio, estos organismos se ocupaban de la respuesta, pero ahora también están colaborando en tareas de rehabilitación y en actividades de formación y preparación para futuros desastres. Están empezando a tener en cuenta la coordinación de la prevención y las medidas de mitigación.

### **Organizaciones privadas que se ocupan de la gestión de desastres en Filipinas**

Ambientalistas, psicólogos, urbanistas, trabajadores de la construcción, expertos en ordenadores, cartógrafos... la lista de profesionales que se necesitan para proteger a las ciudades contra los desastres es larga y variada. De igual forma es la lista de organizaciones que pueden contribuir a este proceso. En Filipinas, la Inter-Agency Network for Disaster Response (IANDR), ha elaborado una lista de diferentes organizaciones privadas relacionadas con los desastres, antes, durante o después de que éstos sucedan. La IANDR está examinando ahora sus mandatos institucionales para determinar mejor sus funciones. La IANDR está estudiando la posibilidad de utilizar esta lista para la coordinación de actividades durante las diversas fases de la gestión de desastres.

- ▶ ONG encargadas del desarrollo
- ▶ ONG/Instituciones encargadas de la gestión de desastres
- ▶ ONG relacionadas con este problema
- ▶ Organizaciones religiosas
- ▶ Grupos especializados (profesionales de la salud, asociaciones empresariales, organizaciones civiles locales, instituciones académicas)
- ▶ ONG basadas en la comunidad
- ▶ Fundaciones comerciales
- ▶ ONG relacionadas con el gobierno (sólo en tareas de auxilio)
- ▶ ONG locales impulsadas por políticos (sólo en tareas de auxilio)
- ▶ Compañías privadas



Suburbio de Ormoc (Filipinas), arrasado por una crecida repentina.

“Las ONG no necesitan apañarse para suplicar las tareas de auxilio”, comenta Marcia Fera Miranda, una experta filipina en desarrollo y colaboración, “hay un espacio para todos, y no sólo cuando sucede una catástrofe”. Explicando la evolución de las colaboraciones en favor del desarrollo y contra los desastres en Filipinas, Miranda se dirigió a los participantes en la Conferencia Mundial sobre la

Reducción de los Desastres Naturales, en 1994, en estos términos: “No existe colaboración, especialmente en medidas de prevención, mitigación o preparación, que pueda servir como modelo de coordinación intersectorial y de eficaz uso de los recursos. Lo que sí hay son las bases para la colaboración entre ONG, a nivel local y nacional, en el sector corporativo y entre los gobiernos y los donantes”.

Fuentes: “Multi-Agency Response to Storm the Philippine Experience”, Juan Blenn Huelgas, coordinador nacional, Inter-Agency Network for Disaster Response and Sectoral Representative, Social Reform Council, Office of the President. Actas de la conferencia y entrevista durante la II Conferencia Internacional de Autoridades Locales que hacen frente a los Desastres y casos de Emergencia, 22-24 de abril de 1996

Marcia Fera Miranda, “Building Bayanhan: The partnership role of NGOs in a new disaster management paradigm”, en “From Disaster Management to Sustainable Development: How the public sector, private sector and NGOs work together”, actas de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (Comisión Central, 1 sesión), Organización Mundial de la Salud 1994

## Sudán

# Comisiones encargadas de las inundaciones adoptan medidas de protección para zonas locales

La decisión del gobierno sudanés de formar una red nacional de comisiones encargadas de las inundaciones, está sirviendo de mucha ayuda a las autoridades locales en sus esfuerzos por reducir la vulnerabilidad a las inundaciones.

Jartum, la capital de Sudán, está situada en la confluencia del Nilo Azul y el Nilo Blanco. La población se ha disparado, en los últimos años, hasta llegar a 4,2 millones de habitantes; de éstos, 1,6 se han instalado en la ciudad huyendo de los conflictos civiles y del hambre en otras zonas del país. En 1988, las lluvias torrenciales inundaron casi el 40% de la capital. Los habitantes no fueron avisados de este desastre, el más grave desde 1946. Se vieron afectados el 28% de los ciudadanos, y los daños materiales ascendieron a millones de dólares.

Las inundaciones fueron un tema de estudio en el taller nacional del Programa de Formación de la ONU sobre Gestión de Desastres, al que asistieron representantes gubernativos, ONG y organismos de la ONU, en 1993. Siguiendo una recomendación propuesta durante el taller, el gobierno sudanés decidió crear una Comisión Nacional encargada de las inundaciones y subcomités en todas las zonas del país amenazadas por este desastre.

Uno de estos subcomités empezó inmediatamente a trabajar en la construcción de terraplenes, con la ayuda del gobierno, ONG y habitantes de la zona. En 1994, Sudán padeció unas inundaciones parecidas a las de 1988. Pero los nuevos terraplenes, así como las medidas de alerta previa y



Un grupo de niños en Jartum (Sudán).

la mayor concienciación de la población dio sus frutos, registrándose poquísimos daños en zonas que ya habían resultado afectadas en precedentes ocasiones.

Resumen del documento aportado por Yousef Bakheit Idris, coordinador, UNDMTP Africa. Mas información: Yousef Bakheit Idris, UNDMTP for Africa, P.O. Box 60110, Addis Abeba (Etiopía) Tel. (251 1) 510152, fax (251 1) 511021