

Capítulo 1

Introducción

Los desastres son consecuencia de la ruptura de la relación entre el ser humano y su medio ambiente, y pueden originarlos factores obra del hombre o factores ambientales. Con frecuencia, las causas que los crean enmascaran un empeoramiento persistente y prolongado de las condiciones socioeconómicas, que ha hecho a las personas y a la zona vulnerables a una posible catástrofe. Esta vulnerabilidad y sus graves efectos resultantes indican que es pueril atribuir los desastres en su totalidad a fenómenos naturales o a causas artificiales; más bien puede afirmarse que el panorama total del desastre es resultado de la acumulación de ambos efectos.

1.1. CLASIFICACIÓN

1.1.1. **Etiológica:** Los desastres pueden agruparse en general bajo los dos encabezamientos siguientes:

Ambientales: Por ejemplo, tormentas (huracanes, trombas de aire y ciclones; olas de frío y de calor; sequías debidas a períodos prolongados sin lluvias; destrucción de cosechas por las plagas; inundaciones, aludes, corrimientos o desprendimientos de tierras, terremotos y maremotos y erupciones volcánicas, y epidemias generalizadas.

Artificiales: Por ejemplo, las consecuencias físicas de guerras, luchas civiles y disturbios políticos y persecuciones religiosas o sociales, que originan inquietudes en los habitantes y desplazamientos de población, y defectos de tecnología que originan accidentes, incendios, explosiones, etc.

1.1.2. **Operacional:** En función de las operaciones, los desastres pueden clasificarse mejor de la siguiente manera:

Catástrofes graves, que perturban temporalmente una relación ser humano-ambiente ajustada: Por ejemplo, ciclones, terremotos e incendios. Además de originar pérdidas de vidas, lesiones y destrucción de haciendas, los desastres graves plantean una necesidad inmediata de socorrer con víveres, medicinas y materiales de protección de la salud a la población damnificada. Pueden aparecer angustiosos problemas de saneamiento y abastecimiento de agua. Una operación de socorro, eficiente y a corto plazo, destinada a apoyar a la población, bastará hasta que sea posible organizar un programa prolongado de rehabilitación y reconstrucción. (Véase la Fig. 1).

Desastre sobre una relación ser humano-ambiente que va empeorando: El ejemplo mejor para esta condición es una sequía. Cuando hay un deterioro progresivo de dicha relación, originado por la enorme pobreza y el subdesarrollo crónico, cualquier catástrofe grave (sobre todo si ocurre con características cíclicas) puede tener resultados igualmente serios. Quizá se desorganice por completo la sociedad, con intensos y prolongados problemas de abastecimiento de víveres, nutrición y salud, salvo que se inicie una actividad persistente y eficaz de socorro y rehabilitación, en unión de medidas para restaurar el orden social y acelerar el desarrollo. Se organizarán actividades de socorro y rehabilitación a largo plazo, junto con proyectos de desarrollo planificado, dentro de un programa de acción coordinado, con lo que se contribuirá a estabilizar la relación ser humano-ambiente. (Véase la Fig. 2).

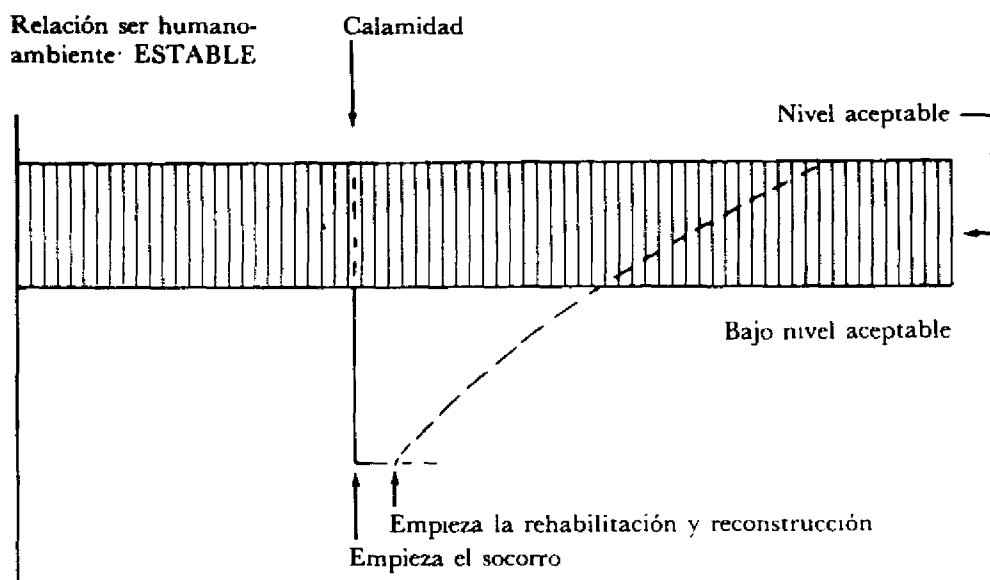


Fig. 1.- CATÁSTROFE GRAVE

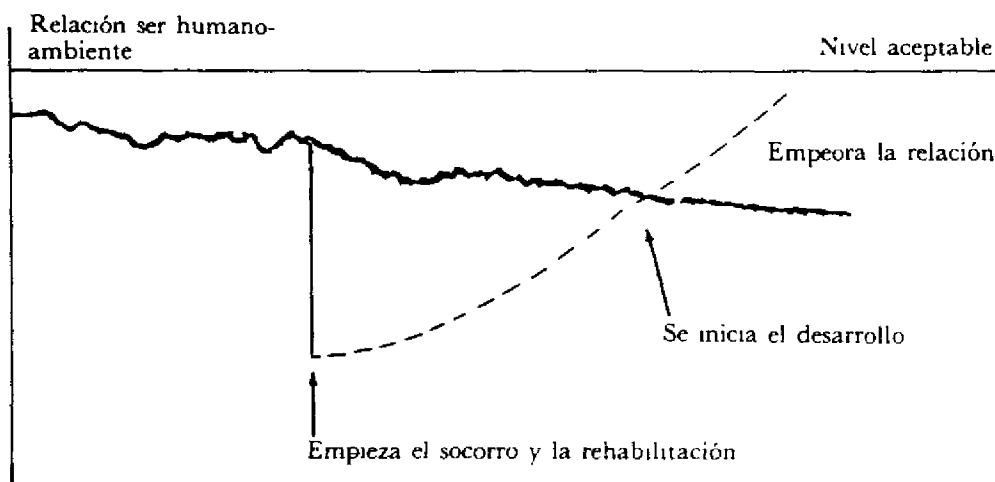


Fig. 2.- DESASTRES CRÓNICOS

[Obsérvese el perfil de las curvas que representan el socorro, la rehabilitación y la reconstrucción. Estas curvas dan una idea general del ritmo y secuencia cronológica de los efectos y los esfuerzos]

1.2. ACTIVIDADES OPERACIONALES

En todos los desastres se pueden realizar cinco clases de operaciones:

1. Socorro inmediatamente después del desastre.

Componentes:

- Procedimientos de salvamento y atención médica de emergencia
- Atención médica y protección de la salud
- Socorros en víveres y nutrición
- Ropas y, en caso necesario, alojamiento temporal
- Otras medidas de socorro.

2. Rehabilitación a corto plazo

Componentes:

- Alojamiento temporal
- Restablecimiento de los servicios básicos, incluidos transportes y comunicaciones
- Formulación de una estrategia detallada para aplicar los planes de reconstrucción
- Rehabilitación nutricional y control de la salud
- Reanudación de las actividades agrícolas

3. Reconstrucción: Aplicación en gran escala de planes para acelerar el desarrollo socioeconómico de la zona afectada.

4. Alivio y prevención del desastre

Componentes:

• *Medidas generales de prevención*

Estudios estadísticos de los fenómenos que originan el desastre

Planificación y medidas legislativas (usos de la tierra, zonificación y códigos de construcción)

Medidas técnicas (diseño de estructuras, materiales de construcción y obras de riego)

Educación y capacitación para tareas específicas

• *Comprensión, pronósticos, advertencias y control*

Estudio científico de los fenómenos naturales causales

Preparación y organización de un sistema de advertencia

Educación de la población, para que haga caso de las advertencias.

5. Preparación para el socorro

Componentes:

- Creación de un mecanismo de administración y organización
- Formulación de planes para las operaciones de socorro, rehabilitación y desarrollo
- Formación o capacitación de personal, en especial de grupos locales
- Almacenamiento de suministros
- Organización de la recaudación y distribución de los fondos destinados a las operaciones de socorro.

Los encabezamientos 4 y 5 se refieren a la planificación antes de que ocurra un desastre, mientras que los 1, 2 y 3 describen las actividades posteriores al desastre en la zona damnificada. La magnitud y complejidad

de cada uno de los trabajos enumerados y de sus componentes pueden variar según la clase y gravedad del desastre, la superficie de la zona afectada, las circunstancias socioeconómicas y ambientales de la región afectada y los recursos y servicios disponibles y que pueden movilizarse. Sin embargo, el concepto básico es que las actividades descritas no son autónomas, *sino interdependientes* y deben realizarse en forma coordinada e integrada. El objetivo consiste en que los esfuerzos sirvan para impedir que ocurran desastres en el futuro; cuando es imposible prevenirlos por completo, el objetivo mínimo consistirá en reducir todo lo posible los efectos perjudiciales. Cada actividad y los elementos que la componen tiene un impacto e influencia en las restantes, y *la planificación* constituye la clave del éxito.

1.3. PUBLICACIONES RECIENTES

En multitud de publicaciones se han estudiado las diversas facetas de distintos desastres y la magnitud de los problemas que plantearon; en algunas se describen las actividades de planificación y de socorro requeridas cuando ocurre un desastre. En otras, que revisten la forma de artículos y monografías de investigación, se analizan aspectos concretos o múltiples del problema. En el Apéndice 1 figura una lista de las publicaciones aparecidas hace poco que proporcionan directrices útiles; sin embargo, no se pretende que abarque todo lo escrito sobre estos temas. Además, en el Apéndice 2 se encontrará una lista de organizaciones e instituciones que se dedican al estudio de los desastres.

1.4. OBJETIVOS DEL MANUAL

Una de las recomendaciones que se hicieron en el Simposio Internacional sobre el Hambre (véase la ref. 2 del Apéndice 1) fue que se preparara un Manual para ayudar a los Gobiernos y los organismos de socorro de los países a planificar y ejecutar las operaciones de socorro pertinentes. Los órganos de las NU que patrocinan el Grupo Asesor sobre Proteínas y Calorías (GAP) hicieron suya la recomendación y pidieron al GAP que realizara la labor pertinente.

La presente Guía trata de dos temas: 1. Planificación de los preparativos de las operaciones de socorro después de un desastre, y 2. Aplicación de los planes, sobre todo en lo que se refiere a *la estrategia de los socorros con suministro de víveres, nutrición, servicios médicos y protección de la salud*. Los demás componentes de las actividades de socorro inmediatamente después del desastre (salvamento, alojamiento temporal, ropas, etc.) sólo se tratan de pasada por su vinculación al tema principal; además, cuando ha sido pertinente, se ha aludido a otras actividades de igual importancia para apoyar los socorros en víveres y medicinas. Como las actividades de socorro deben fusionarse con programas de desarrollo a más largo plazo para evitar los desastres o aliviar sus efectos, se ha destinado una parte corta (Capítulo 9) a los trabajos de rehabilitación y construcción conexos. Debido a su carácter urgente, en la Guía se presta especial atención

a los desastres que se superponen a una relación ser humano-ambiente que va empeorando, y que, a su vez, origina una grave perturbación del género normal de vida, lo que requerirá socorro y rehabilitación a largo plazo.

Con el texto de la Guía se quiere responder a las dos preguntas básicas siguientes:

1. ¿Cómo puede ayudarse eficazmente a las personas damnificadas por una catástrofe para aliviar o eliminar la desnutrición y otras enfermedades, y las muertes?
2. ¿Cómo pueden prepararse por anticipado las autoridades nacionales para cumplir esa misión y cómo pueden ayudarles las agrupaciones y organismos voluntarios internacionales?

1.5. NECESIDAD DE FLEXIBILIDAD EN LA PREPARACIÓN Y SOCORRO

Los países donde existen mayores probabilidades de que ocurran catástrofes varían mucho por su tamaño y grado de desarrollo. No debe esperarse que dispongan en general de todos los recursos, personal y servicios requeridos para organizar un socorro óptimo, ni formular planes o actividades administrativas adecuados, ni establecer un marco pertinente de evaluación. La estructura orgánica y las actividades pueden ser muy diferentes, debido a multitud de factores de carácter local (subdivisiones étnicas, geográficas y económicas; alimentos básicos y hábitos nutricionales; clima; servicios y personal disponibles, e instalaciones de comunicaciones y transporte). Además, la naturaleza y magnitud del desastre también influirán en la índole de las actividades ulteriores de socorro. Por lo tanto, las operaciones de socorro en cada país no pueden encajarse en un patrón estereotipado, y en la Guía no es posible presentar propuestas que se adapten a todas las situaciones. El modelo de planificación, las estructuras administrativas y los procedimientos de socorro descritos en el texto sólo representan ejemplos, que deberán modificarse para adaptarlos a los recursos, servicios y necesidades del país, pero sin sacrificar las características esenciales.

1.6. FORMA DE UTILIZAR EL MANUAL

La mejor forma de aplicar las directrices de esta Guía y sus instrucciones en la práctica consiste en convocar una serie de reuniones de grupos especiales y cursos prácticos, para reunir información sobre cada sector importante de socorro con especial referencia a los diversos tipos de problemas, las lagunas en los datos y los requisitos consiguientes de las actividades de socorro. Después se adoptarán medidas para definir los procedimientos de actuación; para respaldar tales medidas, las autoridades deberán confeccionar manuales de socorro y otros materiales análogos, que se utilizarán en los programas de formación o capacitación y en las pruebas de operaciones sobre el terreno.

Asimismo, se harán estudios sencillos y poco costosos para llenar las lagunas en la información, y los datos así acumulados se mantendrán siempre al día. Una medida básica es la creación de una pequeña oficina desde el principio, para que sirva como foco de todas las actividades; esta unidad deberá estar encabezada por un directivo de gran personalidad e influencia.

Para poner en práctica el contenido de la Guía, recomendamos que se haga lo siguiente:

1. Creación de una Organización Nacional para el Socorro en Casos de Desastre (ONSCD), encabezada por un coordinador-jefe. La ONSCD se pondrá, a su vez, en contacto con la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD), Ginebra, a fin de obtener ayuda para la planificación.
2. Convocar un curso práctico mixto, al que acudirán representantes de los diversos Ministerios, para delimitar sectores amplios de responsabilidad.
3. Celebrar cursos prácticos de sector, que definan los recursos humanos necesarios, describan las funciones de los puestos, y establezcan la cadena de responsabilidades y los trabajos que deberán realizarse.
4. Organizar la formación profesional por sectores, para preparar guías sobre procedimientos, cursos de formación y normas aplicables sobre el terreno.
5. Respecto de los planes de estudio en los programas de enseñanza médica, paramédica, técnica, administrativa, etc., integrar los principios pertinentes del socorro y rehabilitación en casos de desastre.
6. Recopilar y analizar todos los datos disponibles sobre desastres anteriores y la reacción, problemas planteados y recursos utilizados, con una clasificación según el éxito o el fracaso.
7. Organizar una evaluación de referencia, en la que cada sector reunirá datos realistas sobre equipo, suministros, logística, demografía, geografía, servicios de salud, situación de la nutrición, agricultura, clima y estructura de comercialización.
8. Establecimiento de oficinas nacionales, regionales o locales parecidas a la ONSCD cuándo y dónde sea necesario, con objeto de que a su vez apliquen programas de formación relativos a la planificación preparatoria y la labor de socorro.
9. Convocar a intervalos periódicos cursos prácticos en los que se prepararán informes sobre los sectores productivos.
10. Organizar simulacros de movilización por desastre (de zona o de sector), para comprobar el grado de preparación y establecer una base sobre la que evaluar y modificar los planes existentes.
11. Suministrar a la ONUSCD planes detallados, proyecciones de las necesidades y restricciones con que se tropieza.