

Capítulo 2

Planificación de la preparación para desastres y prevención de desastres

Las actividades de socorro después de ocurrido un desastre *no son* operaciones ni sencillas ni rutinarias; además, los esfuerzos que exige la rehabilitación de la población y la prevención o alivio de los efectos de una catástrofe (mediante reconstrucción y desarrollo acelerado) resultan aún más complejos. Todos estos programas requieren una actuación coordinada y anticipada de varios órganos del Gobierno. Los actos relacionados con la rehabilitación y prevención abarcan un examen de las necesidades, la definición de las medidas básicas de prevención y la formulación de una estrategia que incluya esas medidas y sirva para aplicarlas en la práctica. Respecto de las medidas relacionadas con la preparación para el socorro, abarcan la reunión de datos, el canje de informaciones, la movilización de suministros y otros recursos y la creación y apoyo de servicios específicos de formación o capacitación.

La preparación para desastres y la prevención de desastres también tienen un componente de tipo internacional. La planificación a nivel internacional es una extensión lógica de la planificación en la Nación, y sólo puede resultar eficaz y deliberada si se han establecido previamente planes y procedimientos nacionales.

2.1. PRINCIPIOS RECTORES

1. Las consecuencias más graves de los desastres pueden evitarse, o mitigarse bastante después, mediante un desarrollo socio-económico acelerado.
2. Las medidas preventivas también sirven como medios de ahorrar gastos, sobre todo si se preparan e introducen antes de que ocurra la catástrofe.
3. La planificación preparatoria constituye la clave para aliviar los sufrimientos de las personas afectadas y poder restablecer con rapidez las actividades normales en la zona damnificada.

2.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA

Es imposible redactar o recomendar una Guía para la planificación antes de conocer muy bien las relaciones de forma y función que existen en la organización de la administración de un país; a este respecto, los aspectos funcionales revisten más significación que los vínculos formales. Es indispensable conocer muy bien la estructura administrativa hasta los niveles más bajos y estar familiarizado con ella, y saber las técnicas

que se utilizan en las operaciones. Asimismo, hay que comprender y aprovechar la estructura de las jerarquías de mando en las aldeas. La oficina nacional de planificación y sus métodos de funcionamiento se estudiarán con sumo cuidado, pues la prevención de desastres y la planificación preparatoria para ellos en caso de que ocurran deberán considerarse como parte del plan de desarrollo del país. En la oficina de planificación deberá existir una dependencia que se encargue de formular planes de desarrollo de las regiones o zonas donde hay mayores probabilidades de que ocurran desastres.

2.3. ORGANIZACION NACIONAL PARA EL SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE (ONSCD) Y SU COORDINADOR

La primera medida en la planificación sistemática antes de que ocurran desastres es el establecimiento de un mecanismo administrativo y operacional bajo control del Gobierno (es decir, la Organización Nacional para el Socorro en Casos de Desastre (ONSCD)) en todas las naciones donde haya muchas probabilidades de que se produzcan catástrofes. Es difícil prescribir una norma que regule el tamaño y la jerarquía de la ONSCD propuesta. Estas consideraciones se rigen por varios factores, entre los cuales tiene importancia el volumen de recursos y el personal disponibles; sin embargo, las metas de eficacia y pragmatismo se alcanzan mejor planificando y administrando todas las actividades relativas a desastres por conducto de una organización nacional única, complementada con las subdivisiones pertinentes en las regiones y/o localidades.

Por otra parte, una organización provisional, e incluso permanente, encabezada por un jefe administrativo que no tenga influencia en el Gobierno resultará débil e insuficiente, tenderá a no estar preparada y con frecuencia hará más daño que bien. Como la *coordinación absoluta* es un factor esencial para planificar y ejecutar las actividades de socorro, la ONSCD deberá tener como jefe un Coordinador Nacional, que sea una personalidad clave en el Consejo de Ministros o el Gobierno y actúe en estrecha relación con el Presidente/Primer Ministro de la Nación. El Coordinador tendrá un control completo en la coordinación de todas las fases de la planificación y ejecución de las actividades de socorro en caso de un desastre nacional, tanto durante las emergencias como en los períodos entre ellas. Para ayudarle en esta labor, se le asignará una pequeña plantilla de funcionarios permanentes. Hay que tener en cuenta que incluso los planes mejor trazados para afrontar una catástrofe fracasarán si se aplican sin que exista una ONSCD que tenga gran autoridad.

2.4. FACULTADES Y AUTORIDAD DEL COORDINADOR

2.4.1. **Durante las emergencias:** El Coordinador podrá “requisar” los servicios de los directivos con mucha experiencia de los Ministerios del Gobierno, para que le asesoren y se hagan cargo de las responsabilidades

y la dirección de todas las actividades de socorro y rehabilitación que entren dentro de su competencia. Desde un punto de vista ideal, estos altos funcionarios deben participar estrechamente en los planes de socorro y rehabilitación preparados antes de que ocurra un desastre. El Coordinador tendrá plenos poderes para utilizar todos los funcionarios y servicios de los diversos organismos y Ministerios del Gobierno y de las organizaciones voluntarias y gozará del derecho a asignar, cuándo y dónde sea necesario, a expertos que realicen trabajos de socorro relacionados con sus conocimientos. El Coordinador podrá nombrar coordinadores a nivel de distrito/división y provincia, que tendrán facultades análogas en la zona bajo su jurisdicción mientras dure la emergencia y estarán, a su vez, sujetos a la coordinación y control del Coordinador Nacional.

En el gráfico siguiente (Fig. 3) se encontrará un ejemplo de las clases de especialización que deberá reunir el Coordinador, para realizar con éxito todos los trabajos de socorro y rehabilitación.

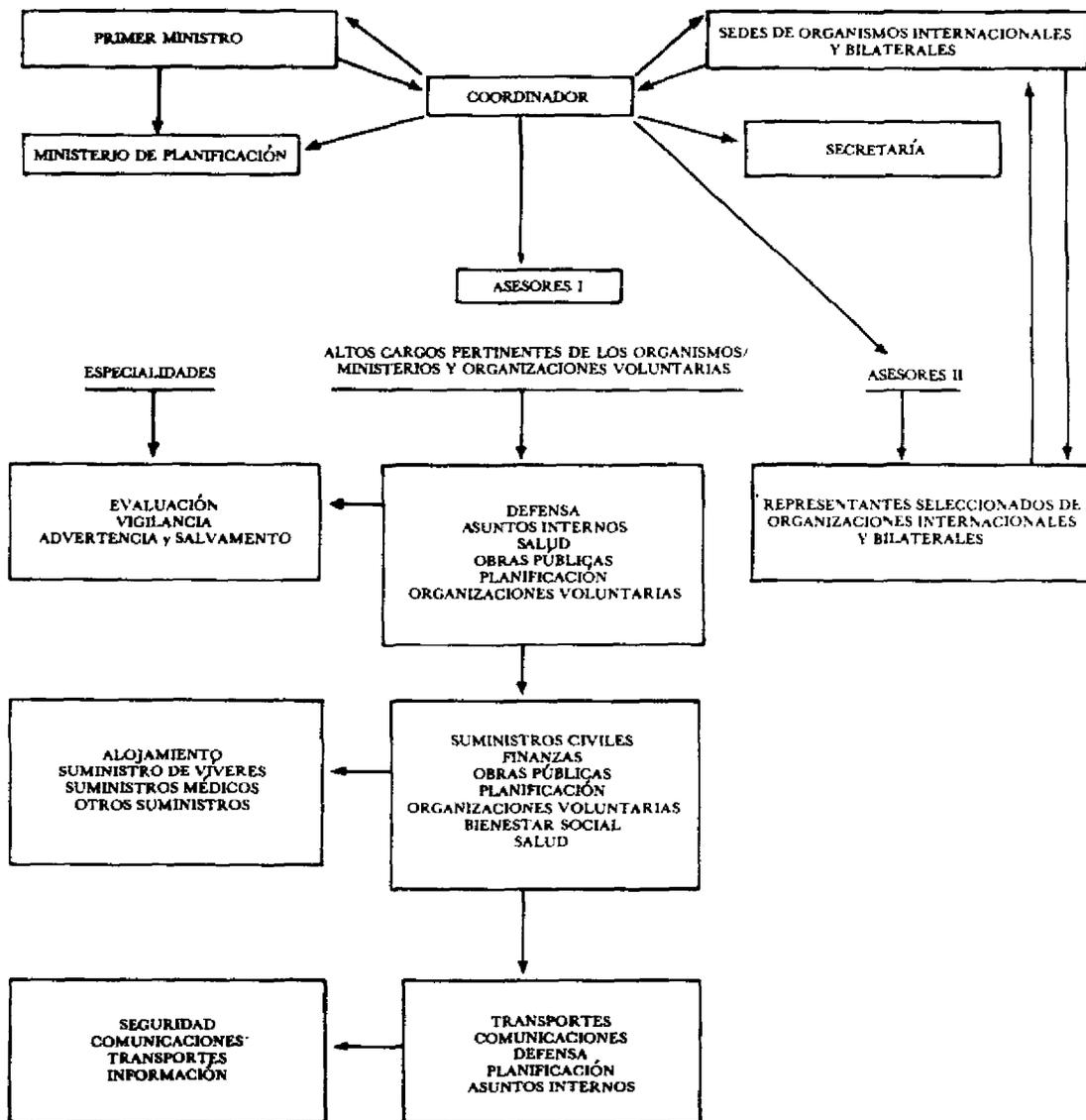


Fig. 3.—Muestras de las clases de especialización que requiere el Coordinador.

2.4.2. Procedimientos después de la emergencia: Las funciones del Coordinador consistirán en gran parte en planificar la preparación para el futuro y la prevención de desastres. Desde un punto de vista ideal, esta labor se realizará antes de que ocurra ninguna catástrofe.

La planificación para impedir desastres, que es una actividad estrechamente vinculada con la reconstrucción y el desarrollo socioeconómico, deberá efectuarse en estrecha colaboración con un Ministerio de Planificación, pues los proyectos y programas correspondientes tendrán que formar parte integrante de los planes y programas de desarrollo del país. Este procedimiento se describe a grandes rasgos en el Capítulo 9.

En la planificación para estar preparados existe una serie de prioridades adicionales. Entre ellas figuran la formación o capacitación de las diversas clases de personal, el almacenamiento de suministros y equipo, la asignación de fondos y la organización de una red adecuada de comunicaciones y de información pública, todos los cuales, tomados en conjunto, constituyen la estrategia de las actividades de socorro y rehabilitación si hubiera otro desastre. A fin de poder realizar todos estos trabajos de planificación, el Coordinador tendrá facultades para conseguir que se le destinen en comisión de servicio, por períodos breves, los técnicos pertinentes. Además, los altos funcionarios técnicos de los Ministerios/órganos oficiales (véase la Fig. 3) participarán en la labor de planificación, al mismo tiempo que desempeñan sus funciones normales. Es indudable que muchos de los informes y datos obtenidos para la planificación preparatoria podrán aprovecharse en la planificación del desarrollo a largo plazo.

2.5. PLANIFICACIÓN PARA PREPARACIÓN

Las tres esferas de acción más importantes son:

1. Reunión de antecedentes (evaluación) y actualización de los datos correspondientes mediante una fiscalización regular de los mismos (vigilancia).
2. Canje de informaciones a nivel nacional e internacional.
3. Establecimiento y apoyo de los servicios de formación o capacitación.

El plan coordinado que surgirá de estas actividades servirá de base para preparar planes detallados de cada una de las clases de socorro requeridas. En tal plan se definirán con claridad los objetivos; se establecerá la estructura de mando y de control; se delimitarán la autoridad y responsabilidades, las líneas de comunicación y los conductos para pedir suministros y asignar recursos, y se detallarán las operaciones paso a paso. Además, en él se incluirán las oportunas medidas de enlace, inspección y evaluación, y se atribuirán los poderes ejecutivos necesarios en todas las eventualidades.

2.6. SISTEMAS DE PRONÓSTICO Y ADVERTENCIA TEMPRANA

Los datos que ayudarán a identificar las zonas donde existen mayores probabilidades de que ocurra un desastre y a pronosticar las posibles catástrofes en un país se registrarán y revisarán y actualizarán continuamente. Habrá que vigilar de una manera continua la información relativa a los cuatro aspectos siguientes, en unión de la evaluación e interpretación de los datos:

1. Se confeccionarán cartas de las zonas geográficas¹ donde ocurren desastres, tales como terremotos, maremotos, sequías, inundaciones y ciclones. Se tratará de obtener ayuda de los organismos internacionales para establecer los procedimientos necesarios o adoptar y utilizar técnicas avanzadas (por ejemplo, equipo sismológico, satélites meteorológicos y métodos de advertencia de huracanes), que sirvan como sistemas de advertencia temprana. (Véase la lista de publicaciones de ONUSCD, Apéndice 5).
2. Se reunirán datos meteorológicos (clima y régimen de lluvias) desglosados por regiones, para identificar las condiciones de sequía y prever las tendencias.
3. Se obtendrán informes trimestrales sobre la situación de la agricultura y los suministros de víveres (condiciones de las cosechas, factores por los que no se siembra, informes sobre la recolección, estrangulamientos en el movimiento de productos agrícolas, importaciones/exportaciones de alimentos, seguridad de los comestibles y existencias de víveres para socorro. También se dispone de técnicas para pronosticar y desencadenar campañas coordinadas contra las plagas, insectos y otras infestaciones, haciendo uso de cuadrillas terrestres bien entrenadas, aviones de pulverización desde el aire, radar de rastreo de bandadas, satélites de vigilancia terrestre y pneumomóviles.
4. Se vigilarán los acontecimientos políticos, guerras y disturbios civiles, para prever sus posibles efectos.²

La interpretación hábil de la información que se acaba de describir y de los datos que figuran en la sección siguiente permitirán que la Organización Nacional para el Socorro en Casos de Desastre adopte medidas anticipadas, y, por lo tanto, esté preparada para cualquier eventualidad.

Sin embargo, incluso si se hacen las advertencias correspondientes, las redes de comunicaciones pueden ser inadecuadas para hacer que se difundan en determinadas zonas.³ También se plantean problemas de exceso de sensibilidad (falsedad positiva, con gritos de: "¡Que viene el lobo!") y falta de concreción (falsedad negativa, cuando la advertencia llega tarde), contra los cuales hay que estar prevenido. Para tener éxito, son requisitos preliminares indispensables la formación adecuada del personal que interviene y la educación de la población en general, para que reconozca la existencia del sistema de advertencia y lo utilice en la forma debida.

2.7 ESTADÍSTICAS SOCIALES SELECCIONADAS

La recopilación y actualización en forma sistemática de información estadística es una labor importante para planificar unas actividades eficaces de socorro. En efecto, estos datos pueden aplicarse muy bien para el suministro de víveres, protección de la salud y atención médica, y para planificar las mejoras que se introducirán a largo plazo en las regiones vulnerables a los desastres.

A continuación se presenta una *lista de muestra* de las cuestiones sobre las que deben reunirse con regularidad datos en las regiones donde hay mayores probabilidades de que ocurran catástrofes:

1. Datos demográficos
 - Cálculos de la población y distribución por edades y sexo.
 - Estructura de las migraciones: movimientos repentinos e importantes.
 - Tipos de viviendas: distribución de los residentes según el tipo de casa que habitan.
 - Hábitos sociales y culturales que tienen significado.
2. Instalaciones y servicios
 - Estructura de la administración y personal administrativo.
 - Número y clase de las diversas instituciones y organizaciones.
 - Categorías del personal técnico/profesional, por zonas: lista de nombres.
 - Servicios de transporte y de comunicaciones, con mapas.
 - Existencia y ubicación de un abastecimiento protegido de agua y de otros recursos hidráulicos.
3. Alimentos y nutrición
 - Suficiencia del suministro de alimentos básicos, incluidas las existencias obtenidas de todas las fuentes.
 - Precio de los víveres de primera necesidad y de sus sustitutos, y disponibilidades en el mercado libre.
 - Hábitos y tabús alimentarios.
 - Patrones de consumo en los diferentes grupos socioeconómicos, por edades y sexo. Si se puede, datos cuantitativos.
 - Prevalencia y tipos de la desnutrición.
 - Peso, según la edad y según la estatura, de una muestra representativa de los niños jóvenes de las diferentes localidades.
 - Porcentaje de los niños de 1 a 5 años que tienen una circunferencia de brazo menor que la normal, en una muestra seleccionada.
 - Porcentaje de lactantes alimentados al pecho materno.
4. Salud
 - Servicios médicos, incluidos los centros primarios de sanidad.
 - Clases de servicios: medicina preventiva/curativa.
 - Principales causas de defunción, por grupos de edad.
 - Prevalencia (incluida la estacional) de las infecciones graves⁴; se prestará especial atención a los niños menores de cinco años.
 - Historial de las epidemias.

5. Otras categorías

- Recursos disponibles en la localidad (por ejemplo, ropas, construcciones y materiales de alojamiento).

Los servicios y la infraestructura de que disponen muchas naciones quizá no resulten suficientes para obtener a intervalos regulares datos de todos los conceptos que acabamos de enumerar. Sin embargo, habrá que hacer todo lo posible para obtener información actualizada acerca del mayor número de elementos de la lista que se pueda.

La periodicidad de la recopilación será distinta según la clase de datos, los cuales se reunirán por trimestres, semestres o años. Los datos relativos a muchos de estos conceptos ya se pueden recibir de los órganos y Ministerios oficiales, y, en consecuencia, se consultarán para hacer revisiones e interpretaciones. Entre las fuentes de información sobre la salud figuran los documentos y publicaciones de los Ministerios de Salud, universidades e instituciones de salud del país. También han demostrado ser sumamente útiles los informes periódicos que rinden las oficinas de salud de distrito. La información sobre nutrición puede obtenerse de las fuentes citadas, así como de las instituciones que se especializan en cuestiones nutricionales. Cuando sea necesario, los datos se reunirán mediante encuestas especiales limitadas o en regiones bien delimitadas.

La vigilancia regular de la información y su interpretación inmediata en la ONSCD (y con preferencia en sus oficinas locales) ayudará a identificar las tendencias y a organizar un sistema de advertencia.

2.8. SERVICIOS DE ELABORACIÓN DE DATOS

La Organización Nacional para el Socorro en Casos de Desastre (ONSCD) no necesita establecer un servicio propio de elaboración de datos, pues puede aprovechar los recursos e instalaciones que quizá existan ya en el país. No obstante, es importante que la ONSCD pueda hacer uso de ellos cuando los necesite, tanto durante la fase de planificación como durante las operaciones de socorro de emergencia. Antes de organizar ningún sistema, se estudiarán con sumo cuidado los recursos requeridos para la elaboración de datos; es muy posible preparar los datos a mano, si bien hay que instruir a muchas personas y organizar un sistema eficiente, pues con el tiempo se acumulará una cantidad ingente de datos. No tiene objeto crear un sistema muy complejo de elaboración, si los datos se acumulan en un archivo y nunca se elaboran o interpretan.

Si se puede recurrir a la computadora, hay que considerar las ventajas y desventajas que tiene la elaboración mecánica de los datos; la computadora no es más que una gigantesca calculadora, que puede manipular con rapidez un gran volumen de información. Pero ofrece la ventaja de que puede realizar complejas pruebas estadísticas, que sirve para aumentar la confianza en que será posible interpretar los resultados. Las ventajas de la elaboración de datos a base de computadora se aprecian mejor en una perspectiva a largo plazo. Hay que darse bien cuenta de los gastos y tiempo que requiere la preparación y comprobación de los “programas” que determinan el funcionamiento de la computadora; además, la elaboración de datos para el análisis electrónico exige una serie de fases y el empleo de

personal capacitado. Por lo tanto, únicamente cuando la corriente de datos es abundante se justifica el uso de técnicas mecánicas de elaboración. En la actualidad, hay computadoras en muchas de las grandes ciudades de los países en desarrollo, y con frecuencia no se utilizan a plena capacidad. Incluso cuando no se dispone de esta máquina, ahora es posible enlazar en un plazo muy breve por teletipo con un terminal de computadora ubicado en otro lugar.

Las fases principales de la elaboración de datos son la reunión y tabulación; esta labor la puede realizar personal que tenga educación básica, siempre que se le capacite como es debido. El análisis estadístico requiere que se esté familiarizado con las estadísticas básicas, aunque éstas sólo representan una pequeña parte del trabajo. Cuando se trata de datos biológicos es importante efectuar un buen análisis estadístico, pues estas mediciones varían muchísimo y no pueden interpretarse de una manera satisfactoria si no se establecen límites de confianza. Se ahorrará mucho tiempo si se contrata un número de empleados suficiente y se les enseña a trabajar específicamente con tales datos; si los acontecimientos lo exigen, este personal estará en su puesto y listo para recibir los datos a medida que se vayan reuniendo. De esta forma es posible rectificar pronto y bien los errores y aclarar los puntos que ofrezcan duda.

2.9. PLANES ESPECÍFICOS

La evaluación multidisciplinaria de los procedimientos seguidos con un desastre ya ocurrido y el análisis del efecto de los programas ya ejecutados de nutrición y salud y de su costo-efectividad, en unión de la reunión de antecedentes en la forma descrita, servirán de ayuda para preparar un plan específico de operaciones de socorro. En tales planes se prestará atención a los aspectos siguientes:

1. Organización del personal, conductos de comunicación de los empleados y líneas de mando.
2. Lista de los suministros disponibles y suministros necesarios, asignando prioridades por regiones, así como por clases de desastres.
3. Lista de las posibles fuentes de suministro (locales, nacionales y extranjeras). Los elementos de suministro abarcarán víveres almacenables; medicamentos y drogas; servicios y equipo de transporte, incluidos repuestos y mantenimiento; personal disponible, con nombres y direcciones; sistemas e instalaciones de comunicación; servicios de salud; alojamientos, y materiales de construcción. En la mayoría de los casos, las fuerzas armadas disponen de las mejores instalaciones, personal y disciplina organizativa para poder actuar con rapidez, decisión y eficacia.
4. Almacenamiento de suministros esenciales. Un inventario del equipo pesado que se está usando en los sectores privado y público. Suministros de cocina, equipo de saneamiento y de abastecimiento de agua y material de hospital. Hay que asegurarse de que el equipo y suministros almacenados como reserva se ajustan a las especificaciones estipuladas.

5. Modelos de planes sectoriales y detalles sobre las diversas fases de actuación.⁵
6. Logística de los movimientos de hombres y suministros.
7. Conductos para realizar la evaluación y obtener información retrospectiva.

2.10. PUBLICACIÓN DE MANUALES SOBRE DESASTRES

Se prepararán y distribuirán Manuales fáciles de seguir sobre las operaciones de socorro en caso de desastre, redactados en los idiomas locales de manera que proporcionen a los administradores y trabajadores de socorro procedimientos que les permitan afrontar una emergencia. Entre los temas de que tratarán estos Manuales del país, sugerimos los siguientes:

- (1) Manual para los trabajadores encargados de la nutrición.
- (2) Guía paramédica para los servicios de emergencia.
- (3) Métodos de saneamiento en casos de desastre, para los trabajadores sanitarios.
- (4) Guía de comunicaciones de los funcionarios públicos para las operaciones de socorro.
- (5) Logística y suministros para los trabajadores sobre el terreno.
- (6) Procedimientos agrícolas como respuesta a un desastre.

Habrá que definir y tratar con la mayor claridad las variaciones que existen entre las regiones, con sus peculiaridades y requisitos especiales. Los Manuales se revisarán y actualizarán periódicamente, basándose en la experiencia más reciente.

2.11. FORMACIÓN PROFESIONAL

Evidentemente, es necesario formar a los cuadros del personal que desarrollará las distintas actividades. A tal efecto, se preparará una lista de esas actividades, en unión de una Guía de los expertos ya capacitados para realizar esos trabajos. Por conducto de ONUSCD, se confeccionará una lista análoga de especialistas internacionales. Después de formados, los componentes de los cuadros volverán a sus ocupaciones normales, constituyendo una reserva que podrá movilizarse si ocurre una emergencia.

El personal que será necesario formar puede dividirse en líneas generales en administradores y supervisores, técnicos y auxiliares. A determinados administradores de mayor y menor nivel y a algunos técnicos superiores se les enseñará la planificación, reconocimiento, administración, ejecución y evaluación de las actividades de socorro en casos de desastre. Además, a intervalos regulares se organizarán cursillos de repaso sobre aspectos específicos.

La formación básica a nivel de supervisor para desarrollar actividades técnicas en el socorro con víveres y protección a la salud corresponde a las esferas de:

1. Nutrición y dietética prácticas (incluida la nutrición de la comunidad).

2. Salud pública, epidemiología y ciencias sanitarias.
3. Bioestadística
4. Ingeniería sanitaria
5. Enfermería.

El personal que tenga conocimientos básicos en estas esferas y una experiencia suficiente seguirá cursillos de instrucción sobre la labor específica que pudiera tener que realizar para inspeccionar o trabajar durante las actividades de socorro y rehabilitación después de un desastre; esos cursos se reforzarán con prácticas regulares sobre el terreno. El personal con conocimientos rudimentarios o menos experiencia (que puede incluir a maestros y sacerdotes) deberá recibir instrucción que le permita realizar los trabajos técnicos adecuados para sus antecedentes. Así, podrá realizar servicios auxiliares a varios niveles, cuando se le pida que lo haga.

La formación administrativa y técnica de los supervisores se planificará y organizará en un punto central, mientras que la formación de los funcionarios auxiliares estará controlada en la región o distrito, obteniendo a tal efecto aspirantes de las localidades. Para los trabajos de salvamento y evaluación se requiere una formación de tipo especial; los aspirantes a estas funciones harán prácticas participando en maniobras y usando directamente el equipo. También necesitan una formación especializada los trabajadores sanitarios que se ocupan de controlar parásitos, de eliminar residuos, de sanear el medio y de mantener las redes de abastecimiento de agua.

Es importante que todos los cursos de formación o capacitación tengan carácter práctico, con un mínimo de teoría. Los planes de estudios de las diversas clases de actividades serán preparados por especialistas de los Ministerios u organismos oficiales pertinentes. Las demostraciones y ejercicios relativos al uso del equipo y suministros ayudarán a simplificar y acelerar el proceso de formación; además, se redactarán folletos que sirvan de guía para las diversas labores, los cuales se utilizarán para enseñar y para los trabajos prácticos. La evaluación de la eficacia de la instrucción mediante simulacros y ejercicios servirá para comprobar la viabilidad del plan, la eficiencia del personal capacitado y la idoneidad de las instalaciones o servicios.

2.12. PROCEDIMIENTO PARA APLICAR EL PLAN

2.12.1 *Declaración del estado de emergencia:* Tan pronto como el Gobierno nacional declare que un determinado fenómeno constituye un desastre nacional, el Coordinador (basándose por lo general en el asesoramiento de la ONSCD) inicia las actividades de socorro poniendo en vigor el plan preparatorio previamente ensayado. La coordinación y dirección de la ejecución del plan de operaciones comienza y termina únicamente con la declaración oficial del Gobierno nacional (con el asesoramiento de la ONSCD) de que el estado de emergencia ha concluido.

2.12.2 *Control central:* Es vital una comunicación regular con los puestos de mando establecidos en la zona del desastre y un acceso continuo al

personal que realiza las diversas actividades de socorro. En reuniones periódicas de los asesores (que incluirán representantes de las organizaciones internacionales, bilaterales y voluntarias, y otros cuando sea necesario) se examinarán los progresos de las actividades de socorro.

El Coordinador tendrá los poderes especiales (con la debida protección legislativa) que se enumeran a continuación, una vez que se haya declarado el estado de emergencia:

1. Imponer la evacuación de la población de las zonas damnificadas y requisar todos los servicios.
2. Imponer controles de precios.
3. Establecer y administrar el racionamiento de víveres o asumir el control de determinados mercados de productos.
4. Conceder rápidamente visas gratuitos a los trabajadores internacionales de socorro que sean genuinos.
5. Eximir a los materiales de socorro donados y aceptados de derechos de aduana y de otros impuestos.
6. Facilitar el atraque de barcos y simplificar los procedimientos de despacho de las Aduanas para los que transporten materiales de socorro.
7. Ofrecer tipos favorables de cambio para los fondos de socorro provenientes del exterior.
8. Requisar locales de almacenamiento, para guardar materiales de socorro.
9. Permitir la entrada y funcionamiento de servicios de transporte y telecomunicaciones relacionados con los suministros y personal de socorro.
10. Conceder licencias para los transmisores de radio y para su funcionamiento en las actividades de socorro.

2.13. ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS NACIONALES

En todos los países existen varias organizaciones voluntarias de solvencia y con experiencia y organización, que se dedican a enseñar varios aspectos de los trabajos sobre bienestar, especialmente en las esferas de la salud y la nutrición. Sus afiliados se suelen caracterizar por su gran experiencia y habilidad en las diversas clases de actividades de socorro. La ONSCD debiera recurrir a los servicios de las instituciones voluntarias nacionales en todas las fases de los trabajos de socorro cuando hay desastres. La primera medida consistirá en preparar una lista de esas organizaciones y de las clases de actividades a que se dedican, la cual se actualizará a intervalos regulares.

2.14. ASISTENCIA INTERNACIONAL

En la actualidad existen varios organismos y organizaciones internacionales y bilaterales que pueden prestar ayuda en la formulación de

planes de prevención y preparación, en la ejecución de las actividades de socorro y rehabilitación y en la iniciación de programas de reconstrucción.

Dentro del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, los siguientes organismos y órganos disponen de servicios y conocimientos técnicos para prestar asistencia a los países en esas cuestiones:

- Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2.15. ORGANISMOS BILATERALES

Los organismos que se enumeran a continuación disponen de recursos y fondos que pueden destinarse al desarrollo después de un desastre, siempre que lo soliciten los Gobiernos de los países:

- Canadian International Development Authority (CIDA)
- Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA)
- Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD)
- Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (SIDA)
- United States Agency for International Development (USAID)

Además de estas instituciones, los Gobiernos de algunos países proporcionan servicios y recursos a otras naciones, después de estudiar caso por caso las situaciones catastróficas. Por lo general, la oficina a la que tienen que presentarse las solicitudes de ayuda está bajo la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Desarrollo de Ultramar o del Ministerio de Cooperación Internacional.

2.16. ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS Y DE OTRAS CLASES

El Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (CIOV) representa a las instituciones no gubernamentales y no comerciales que se dedican a actividades de desarrollo, sociales y humanitarias en todo el mundo, y a él están afiliadas casi cien entidades. El American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, que pertenece al CIOV, cuenta con casi cincuenta organizaciones afiliadas. (En el Apéndice 3 se encontrará una nota sobre los servicios que prestan estas organizaciones, su dirección postal y las publicaciones que tienen).

2.17. OTRAS INSTITUCIONES

Existen en el mundo varias instituciones y centros que se ocupan continuamente de preparar estudios y hacer investigaciones sobre facetas de las diversas clases de desastres, incluidos los métodos de planificación, vigilancia y divulgación de información. Además, ofrecen asesoramiento para establecer técnicas y mecanismos sencillos de trabajo de socorro, así como para su uso diario en las comunidades rurales. Estos datos y conocimientos especiales pueden pedirse a las instituciones pertinentes para que los utilice la ONSCD, y en el Apéndice 2 aparece una lista de determinados centros. (El GAP aprovecha la ocasión para pedir a los lectores de esta Guía que le notifiquen la existencia y le describan las actividades de otros Centros que pudiera haber).

2.18. COORDINACIÓN Y ENLACE INTERNACIONAL

La coordinación y canje de informaciones con los organismos internacionales en los periodos que no hay emergencias, y una estrecha colaboración y comprensión en las situaciones de emergencia revisten suma importancia para el socorro.

2.19. OFICINA DEL COORDINADOR DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE

La creciente preocupación por la eficacia de la asistencia que presta la comunidad internacional en casos de desastre hizo que, mediante su resolución 2816 (XXVI), de fecha 14 de diciembre de 1971⁶, la Asamblea General pidiera al Secretario General que designara un Coordinador del Socorro para Casos de Desastre y que estableciera la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (ONUSCD). Las funciones de este Coordinador y de su Oficina son las siguientes:

1. Asesorar en la planificación antes de los desastres y en la preparación por si ocurren en los países en desarrollo.
2. Obtener datos precisos sobre los socorros necesarios en las emergencias originadas por desastres.
3. Movilizar y coordinar los socorros para desastres que proporcione la comunidad internacional de naciones.
4. Mantener en Ginebra un centro para canjear información y adaptar las necesidades a los suministros y servicios.
5. Llevar un registro con datos sobre la naturaleza y magnitud de la ayuda de emergencia que los países y organizaciones donantes están dispuestos a proporcionar.
6. Promover el estudio, prevención, control y pronóstico de los desastres naturales y divulgar información relativa a los progresos técnicos.

Con las atribuciones que le ha otorgado la Asamblea General de las NU, la ONUSCD dispone de medios para ayudar a los países a planificar la preparación y prevención en casos de desastre y las actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción después de ocurrido. Como foco para todas las agrupaciones internacionales de ayuda, la ONUSCD representa una gran ventaja, contribuirá eficazmente a la coordinación y servirá para disminuir la duplicación de esfuerzos y la confusión. Se recomienda que todos los nacionales de un país que se ocupen de planificar la prevención y el socorro en caso de desastres estén bien familiarizados con las actividades de investigación, aplicación práctica y cooperación técnica de la ONUSCD; a tal efecto, deberán saber las formas en que esta Oficina atiende las solicitudes de ayuda de emergencia. En el Apéndice 5 figura una lista de las publicaciones de la ONUSCD.

2.20. MEDIOS DE COORDINACIÓN

La experiencia demuestra que con frecuencia no existe coordinación entre las necesidades concretas de un país y la ayuda externa que se le proporciona. Únicamente hay una buena coordinación cuando existe una comunicación clara, eficaz y regular entre la Organización Nacional para el Socorro en Casos de Desastre (ONSCD), por una parte, y la ONUSCD o su representante en el país, por la otra. Los representantes residentes del PNUD en los países también actuarán como representantes de la ONUSCD y servirán de enlace entre el Coordinador Nacional y la ONUSCD. La información que recibirá continuamente la ONUSCD se registrará en un banco de datos, para hacer uso de ella cuando sea necesario.

2.21. ENTRADA DE INFORMACIÓN

Los datos informativos pueden clasificarse en información recibida entre situaciones de emergencia (comunicaciones previas a un desastre) e información recibida durante una emergencia. Las dos clases de datos constituyen una corriente permanente de información en ambos sentidos, que contribuye a que la ONSCD y la ONUSCD puedan mantener al día sus registros y estar enteradas de las situaciones y necesidades cambiantes.

Se sugiere que se establezcan diez categorías principales de información, a saber:

1. *Plan para los desastres.* Cuando exista, este plan se comunicará a la ONUSCD y se discutirá con sus altos funcionarios. En él se indicarán los recursos disponibles (calculados) por clases, los tipos de ayuda requerida y los antecedentes detallados de la geografía y cultura del país. Además, se describirán los servicios nacionales de logística y la experiencia en catástrofes y se hará una elevación de las emergencias y actividades de socorro en el pasado.
2. *Inventario del apoyo internacional que pudiera ser necesario:* Clases de

viveres, medicamentos, equipo y otros materiales de socorro que no es fácil encontrar en el país.

3. *Renovación de reservas*: Elementos que se precisan para renovar las reservas agotadas, con objeto de mantener los suministros para desastres a un nivel seguro.
4. *Lista de contactos autorizados*: Condiciones especiales que deberá cumplir la ONUSCD antes de ponerse en contacto con Gobiernos/ organizaciones voluntarias de otras naciones, a fin de solicitar socorro para desastres.
5. *Personal necesario*: Número aproximado de individuos, clases de especialización y cualquier otro requisito, si es indispensable.
6. *Dinero*: Un cálculo de los fondos, distribuido según los usos a que se destinarán.
7. *Evaluación de la reacción ante el desastre*: Es el resultado de analizar todos los aspectos de las actividades de socorro en el pasado. Estos datos son vitales para las fases de formación y comunicación en los preparativos para el futuro.
8. *Servicios de formación o capacitación*: Clases de instrucción necesarias y servicios disponibles y requeridos. Acceso a la pericia internacional, seminarios y discusiones, y literatura (por ejemplo, Manuales de operaciones e informes sobre casos a nivel internacional).
9. *Servicios de consulta*: En la esfera internacional se dispone de una amplia experiencia y de abundantes datos, que deberán ofrecerse por conducto de la ONUSCD. Además, habrá que determinar la información específica que requiere el país, y tratar de obtenerla por conducto de la ONUSCD.
10. *Solicitudes para atender necesidades inmediatas e imprevistas*: Se trata de la asistencia específica que puede ofrecer la ONUSCD con carácter urgente siempre que ocurre alguna emergencia.

2.22. FILOSOFÍA DE LA AYUDA INTERNACIONAL

Como las únicas metas de la respuesta internacional ante un desastre son de tipo humanitario, toda la ayuda y apoyo que se conceda deberá respetar las actitudes de las comunidades y de las autoridades de la nación que los reciba. En los planes de reconstrucción deberán tenerse en cuenta los planes y prioridades del país en cuestión, y reflejar los parámetros nacionales.

2.23. FINANCIAMIENTO

Las operaciones de socorro no deberán sufrir como consecuencia de la escasez de fondos. Entre las fuentes de dinero deberá figurar un presupuesto, que servirá de “amortiguador” para hacer frente a las emergencias y catástrofes a nivel nacional, regional y local. Además,

habrá que obtener una autorización especial del Gobierno para usar los fondos de emergencia. Asimismo, se podrán lograr recursos financieros de fuentes no gubernamentales, mediante llamamientos adecuados para que proporcionen fondos. Siempre que sea preciso, se buscará asistencia técnica y financiera de otros Gobiernos y de las organizaciones internacionales donantes. Es posible conseguir asistencia financiera y técnica del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas por conducto de la ONUSCD.

Para realizar con eficacia todas las actividades que enumeramos en esta Guía, es indispensable que la ONUSCD disponga de un plan preparatorio, que contenga normas muy claras y procedimientos *ya ensayados* para cada fase de todas las actividades de socorro. El Coordinador deberá disponer de la plantilla de personal necesaria, bien capacitada y preparada con mucha anticipación a la ocurrencia de un desastre. Además, existirán suministros en cantidad suficiente, bien en almacenes o en lugares de donde sea fácil tomarlos mediante un sistema de recuperación.

¹ La falla de San Andrés tiene una trayectoria muy conocida, y a ella se deben los intensos terremotos que azotaron San Francisco (1906) y Perú (1970). Asimismo, se conoce la trayectoria de los huracanes que barren el Mar Caribe todos los años. En la Bahía de Bengala, hay un promedio de cuatro ciclones por año y la vulnerabilidad de la costa meridional de Bangladesh resulta evidente. A lo largo del curso de ríos importantes existe el peligro de inundaciones, entre ellos las regiones ribereñas del Yangtsekiang, el Ganges y el Amazonas. Otros parajes que merece la pena vigilar son las laderas de volcanes activos, tales como el Merapi (Indonesia) y la isla de Guadalupe (Caribe)

² En Biafra, la desnutrición no se convirtió en un problema de salud pública hasta transcurridos seis meses de la ruptura de hostilidades. La guerra de liberación estalló en Bangladesh inmediatamente antes de la aparición de la "temporada" normal de cólera en Bengala occidental, con lo que podía pronosticarse con certeza que habría una epidemia

³ Por ejemplo, aunque el ciclón que devastó Bangladesh en 1970 fue pronosticado por los satélites meteorológicos con dos días de anticipación, la advertencia a los campesinos habitantes de la costa meridional resultó insuficiente, pues la noticia llegó escasamente o no llegó a las zonas rurales, donde había muy pocas radios de transistores

⁴ El conocimiento de la aparición de una epidemia estacional de sarampión en Biafra y del efecto asolador de esta enfermedad en los niños ya debilitados por la desnutrición hizo que se lanzara un llamamiento apremiante a las organizaciones internacionales de socorro. Estas respondieron con una campaña de vacunación en masa.

⁵ Por ejemplo, en las actividades alimentarias de socorro, la organización de la distribución de víveres es uno de los elementos importantes. Durante el hambre que azotó a Bihar (India), se eligieron las escuelas como los conductos mejores para distribuir alimentos a la población infantil, y se hizo un esfuerzo especial para abarcar a los niños en edad preescolar. Este procedimiento abrumó a la estructura docente y en algunos casos hubo que suspender la enseñanza, si bien ello se justificó considerando las prioridades. En Biafra, los conductos mejores para distribuir alimentos fueron los establecimientos religiosos y sus organizaciones, tales como Caritas Internationalis y el Consejo Mundial de Iglesias. Estas instituciones disponen de una red de agencias que llega prácticamente a todas las aldeas y, mediante los misioneros indígenas, las actividades alcanzaron a la mayoría de las comunidades.

⁶ Para el texto completo de esta Resolución, véase el Apéndice 4.