

PREPARACIÓN PARA CASOS DE DESASTRE -  
SALVAGUARDA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

por

**Peter Sötje**

Director Ejecutivo Adjunto

Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional

En nombre del Consejo Directivo de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, tengo el placer darles la bienvenida a esta Mesa Redonda en la Villa Borsig.

Tras el reciente terremoto de Los Angeles, huelga extenderse sobre la importancia de esta reunión y de su temario.

La magnitud del daño material ocasionado por el terremoto de Los Angeles aún no ha sido cuantificada de manera definitiva. Las estimaciones actuales cifran los daños en un monto superior a los US\$ 30.000 millones. Es de notar que, en contraste con dicha cifra, el número de víctimas fue relativamente reducido para un terremoto de tal intensidad.

El número de víctimas demuestra que la combinación de un sistema de socorro bien coordinado, ensayos públicos para casos de desastre - realizados en el contexto del "Earthquake Awareness Day"- y las normas de construcción para mitigar el impacto de terremotos, que han sido desarrolladas desde 1977, lograron limitar en gran medida el daño. Mientras que muchos edificios antiguos sufrieron daños graves, los edificios de oficinas de construcción más reciente soportaron bien el terremoto.

Es sabido que la vulnerabilidad a los desastres ha aumentado en el mundo entero y que la magnitud de los daños causados es cada vez mayor. El Programa 21, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, enumera los factores que han conducido a esta situación.

En mi opinión, bastará con mencionar algunos de ellos: los cambios climáticos a nivel mundial como consecuencia del efecto invernadero y de la contaminación ambiental, la erosión del suelo y la desertificación, como consecuencia de la tala forestal y el sobrecultivo, así como la contaminación del agua subterránea y la disminución de su nivel.

Las interacciones entre el aumento de la pobreza, la superpoblación, el suministro insuficiente de alimentos, la migración y la concentración de gran cantidad de personas en zonas expuestas a desastres han elevado la potencia de estos factores de riesgo individuales, aumentando así la vulnerabilidad a los desastres y su frecuencia.

Según estimaciones de las Naciones Unidas, el año pasado cerca de 180 millones de personas fueron afectadas por desastres naturales y más de 50.000 perdieron la vida a consecuencia de ellos. El daño material alcanzó una cifra de cinco dígitos en millones de US\$.

Los países que encabezan las estadísticas sobre los daños son aquéllos con una baja dotación de recursos y logros de desarrollo precarios.

Por regla general, las catástrofes destruyen el producto de años de trabajo de

reconstrucción y un gran número de proyectos de cooperación al desarrollo. En consecuencia, es necesario asignar cantidades cada vez mayores de fondos a medidas de ayuda humanitaria de emergencia y de rehabilitación, fondos que, una vez desembolsados, desaparecen de los presupuestos de ayuda al desarrollo nacionales e internacionales.

Es preciso dar mayor prioridad a los programas de prevención de los desastres en las estrategias de cooperación al desarrollo. Dichos programas deben estar consolidados en la política de prevención de desastres a nivel nacional e internacional.

Ello fue, precisamente, lo que el Ministro Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Sr. Carl-Dieter Spranger, exigió en su discurso "Política de desarrollo - salvaguarda del futuro", el cual pronunció en Bonn el 14 de diciembre de 1993 ante el Foro Internacional de la Ciencia.

Según el citado ministro: "la cooperación al desarrollo está asumiendo tareas adicionales que han surgido como consecuencia de nuevos problemas de desarrollo y de la creciente interdependencia entre los países industrializados y los países en desarrollo".

El ministro citó la prevención de desastres como un ejemplo de las tareas que deberá asumir en el futuro la cooperación al desarrollo, confiriéndole una prioridad equivalente a la de la ayuda a los refugiados y a las medidas de reintegración.

"Entre éstas se encuentra", prosiguió el ministro, "el fortalecimiento de la capacidad de autoayuda en los países en desarrollo para hacer frente a las catástrofes. No es éste un deber puramente humanitario, sino una de las maneras más importantes de contener y controlar los flujos de migración masiva inducidos por desastres."

Una política de desarrollo que fomente la prevención de desastres debe presentar, por lo tanto, un perfil de múltiples componentes. Dicha política deberá abarcar, por una parte, medidas para combatir la pobreza y proteger los recursos naturales y el medio ambiente y, por la otra, considerar la prevención de desastres como una parte integrante de la planificación nacional y de la cooperación internacional al desarrollo.

La Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional ha aceptado este desafío y ha hecho de la prevención de desastres uno de los elementos de su programa de actividades en los últimos años.

En lo que respecta al diálogo político, el Foro de Política de Desarrollo ha venido actuando en concordancia con el proceso IDNDR desde 1989, año en el que se reunió un grupo de expertos ad hoc aquí en la Villa Borsig, para trabajar en la redacción de un informe destinado al IDNDR, el cual fue presentado posteriormente a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Luego de una conferencia regional celebrada en Filipinas en 1991, el Foro de Política de Desarrollo ha organizado tres conferencias sobre el tema de prevención de desastres. Nuestra Mesa Redonda de hoy es la tercera. La presente conferencia se centra en el vínculo, que cobra cada vez más importancia, entre la prevención de desastres y el desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista programático, desde 1992 el Centro de Promoción

de la Administración Pública de la DSE imparte cursos avanzados para el personal encargado de la gestión en casos de desastre, para funcionarios de defensa civil y personal de la administración pública.

Estos seminarios avanzados están contribuyendo, en el marco del proceso IDNDR, a la creación de sistemas eficaces de preparación y de gestión en casos de desastre. Entre los países que han participado en los cursos hasta la fecha se encuentran, entre otros, Bangladesh, Indonesia, Nepal, Filipinas; Kazajstán, Kirguizistán, Uzbekistán; Vietnam, Laos, India y Camboya.

El tema de la presente conferencia abarca varias cuestiones relevantes que, sin duda, serán estudiadas más a fondo durante la conferencia de Yokohama, pero que merecen ser debatidas detenidamente aquí:

- ¿Cuáles son las condiciones conceptuales, técnicas y políticas necesarias para lograr que la prevención de desastres forme parte integrante de una política de desarrollo nacional sostenible y de la cooperación al desarrollo internacional?
- ¿Es concebible idear procedimientos que hagan posible condicionar la ejecución de proyectos de desarrollo a un examen de su clasificación en cuanto a su riesgo y a su vulnerabilidad a los desastres?
- ¿Sería posible y deseable crear un fondo de cobertura de riesgos para proyectos, el cual, en casos de desastre, incrementase las posibilidades de rehabilitación y previniere la pérdida total de las inversiones de desarrollo? ¿Cómo podría financiarse dicho fondo? ¿Qué porcentaje sería realista?
- ¿Es posible descentralizar datos importantes, redes de información y la tecnología correspondiente (como, p. ej., instalaciones logísticas militares convertibles) en "fondos comunes de tecnología" locales en países expuestos a desastres, con miras a garantizar la detección temprana de desastres, la preparación y la rehabilitación?
- ¿Es posible garantizar una coordinación más estrecha en la gestión en casos de desastre entre las fuerzas militares nacionales y las organizaciones civiles de socorro en el marco de un sistema más efectivo de prevención de desastres a nivel nacional? ¿Qué condiciones previas requeriría dicha coordinación? ¿Podría ésta conducir a una revisión del papel que desempeñan las fuerzas militares y las organizaciones civiles?
- Y, la última en orden, aunque no en importancia, ¿qué importancia debería darse a la razón costos-beneficios en relaciones de cooperación entre países industrializados y países en desarrollo para mejorar la prevención de desastres con miras a un desarrollo sostenido?

La presente conferencia habrá cumplido con creces su objetivo principal si los expertos aquí reunidos logran esclarecer algunas de estas cuestiones y pueden canalizar las ideas resultantes, por medio de los comités IDNDR nacionales, al debate general que tendrá lugar durante la conferencia de Yokohama y más allá de ese evento

## UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ORIENTADA A LA PREVENCIÓN DE DESASTRES -¿UN SIMPLE TALLER DE REPARACIONES?

por

**Ulrich Popp**

Director Adjunto del  
Ministerio Federal de Cooperación  
Económica y Desarrollo  
Bonn

En nombre del ministerio que represento quisiera recalcar nuestro agradecimiento por el trabajo y la atención que se ha puesto en la preparación de este evento en muchas conversaciones preparatorias, lo que demuestra una profunda comprensión de las preocupaciones específicas de los participantes. Deseo a este evento todo el éxito que la comunidad internacional necesita para enfrentarse al creciente número de catástrofes.

El administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Sr. Speth, comparó hace poco nuestro planeta a una máquina productora de catástrofes. El Sr. Speth hizo hincapié en la preocupación de todas aquellas personas que hoy se enfrentan a las dificultades derivadas de la falta de recursos de la cooperación al desarrollo. Según datos proporcionados por el Comisionado de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, sólo en 1992 tuvieron lugar más de 150 crisis en todo el mundo. En estas circunstancias, la política de desarrollo corre cada vez más el peligro de convertirse en un simple taller de reparaciones.

Nuestro dilema es evidente: por una parte, la comunidad donante internacional conoce perfectamente las condiciones de marco y los criterios políticos que facilitan el desarrollo sostenible para el beneficio de la humanidad. Por la otra, los presupuestos, de por sí reducidos, son devorados por la ayuda de emergencia requerida de manera inmediata cuando sobrevienen los desastres, los cuales, en su mayoría, son probablemente ocasionados por el hombre. Desde todos los confines del espectro político se escuchan repetidos llamamientos en pro de una ayuda al desarrollo más cuantiosa. En estos tiempos de recesión económica mundial, tienen menos resonancia que nunca.

Sólo nos queda poner nuestras esperanzas en un proverbio: la necesidad carece de ley. Desde nuestro punto de vista, es importante tratar dos aspectos del tema en cuestión:

Con frecuencia se cita el llamado *continuum*: la ayuda humanitaria de emergencia, las medidas de rehabilitación y la cooperación al desarrollo a largo plazo se complementan y traslapan.

El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo está trabajando en la redacción de un documento sobre la "Política relativa a los refugiados en el marco de la cooperación al desarrollo", que será publicado próximamente. Esta estrategia tiene su base en tres pilares que, en conjunto, forman a su vez un *continuum*:

El primer pilar es la lucha contra las causas de las migraciones masivas. Entre ellas se encuentran, además de las crisis políticas y los problemas económicos, las catástrofes naturales. Cualquier medida de cooperación al desarrollo que pretenda

mejorar la situación económica y social de los países en desarrollo, debe contribuir a reducir las causas que provocan las migraciones masivas. La segunda tarea que debemos asumir es mitigar las consecuencias de las migraciones masivas en los países en desarrollo receptores. Más del 90% de los movimientos de refugiados afectan a los países en desarrollo más pobres. Una forma de apoyo es liberarlos de esa carga adicional que pesa sobre sus recursos.

El tercero y último pilar es el fomento de la repatriación y la reintegración de refugiados. En muchos casos, la repatriación está estrechamente ligada a la reconstrucción. Partimos del supuesto de que una repatriación llevada a buen término es la mejor señal de que la situación se ha normalizado, lo que evitará nuevos movimientos de refugiados. Como pueden observar, hay muchos paralelos y hechos coincidentes en relación con el tema que nos ocupa.

La interdependencia entre la vulnerabilidad y el nivel de desarrollo de un país es evidente. Sin embargo, deberíamos oponernos a la exigencia según la cual toda la carga de la recuperación tras un desastre debe ser asumida por la ayuda al desarrollo. En mi opinión, la ayuda sería mucho más efectiva si se proporcionara a instituciones que pueden practicar la prevención de desastres involucrando al mayor número de personas posible, así como su potencial de autoayuda. Cabe mencionar en este contexto, a manera de ejemplo, que financiamos proyectos en la zona ecológicamente vulnerable del Sahel, amenazada por la sequía, en los cuales desarrollamos técnicas simples conjuntamente con los campesinos para proteger el suelo contra la erosión y facilitar el mejor aprovechamiento de las escasas precipitaciones. El próximo paso será la elaboración de amplios planes de uso de la tierra en las poblaciones. De esta manera se detiene el incremento de la desertificación. En vez de perpetuar la dependencia de donaciones benéficas, se deberían fomentar los esfuerzos de desarrollo.

Hago hincapié en este enfoque de fomento, porque hemos aprendido de otras experiencias que la alta tecnología puede dar respuesta a muchas preguntas de manera científica, pero puede aprovecharse muy poco en nuestro trabajo rutinario. Asimismo hay que tomar en cuenta la problemática relación costos-beneficios de muchos de los llamados programas de alta tecnología. El que afirma lo contrario, lo hace llevado por intereses económicos. Por otra parte, la cooperación al desarrollo no puede proporcionarse para fomentar la investigación científica básica.

Otro aspecto importante es no considerar la mitigación de desastres como una prioridad política entre otras 30. Según nuestro principio "ayuda a la autoayuda", apoyamos a países contraparte (y a sus gobiernos) que también consideran estas tareas transectoriales como una prioridad, no sólo después de que ha ocurrido el desastre, cuando la exigencia de medidas de seguimiento posteriores a la ayuda humanitaria internacional es, en efecto, justificada. La confiabilidad de la ayuda alimentaria internacional no debería hacer superfluos los esfuerzos realizados por los gobiernos de países particularmente vulnerables para asegurar un mayor grado de preparación y prevención.

Nuestro Comité Nacional del IDNDR nos insta, y con razón, a aceptar las ofertas de cooperación en este campo en todas las negociaciones gubernamentales con países especialmente afectados. Por desgracia, sólo conozco unos pocos casos en los cuales se aceptó esta oferta a expensas de otras prioridades. La única excepción positiva en este contexto es la cooperación internacional para la prevención y combate de la migración de la langosta del desierto. Este insecto ha

sembrado el hambre y la destrucción a su paso desde tiempos bíblicos. A partir de 1986, la República Federal de Alemania ha aportado cerca de DM 15 millones como donante bilateral a esta causa. Los países afectados, por su parte, habían desplegado considerables esfuerzos, por lo cual recibimos el total apoyo de nuestro parlamento y, en consecuencia, los fondos requeridos

Debería seguirse el ejemplo de esta cooperación internacional realizada bajo los auspicios de la FAO. La Conferencia Mundial de Yokohama es una buena oportunidad para establecer posiciones comunes entre países en desarrollo, países industrializados y organizaciones internacionales. Preparar el terreno para ello es uno de los objetivos de la presente Mesa Redonda.

LA CONTRIBUCIÓN DEL MINISTERIO FEDERAL DE RELACIONES EXTERIORES AL *CONTINUUM* DE PREVENCIÓN DE DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE

por

**Klaus Holderbaum**

Jefe de la División de Ayuda Humanitaria  
Ministerio Federal de Relaciones Exteriores  
Bonn

Permítanme transmitirles los cordiales saludos del representante del Gobierno Federal para la ayuda humanitaria, el embajador Dr. Eiff, quien hubiera deseado participar en la presente Mesa Redonda pero fue retenido en Bonn por otros compromisos de importancia

Quizá se pregunten cuál es la relación entre la política exterior y el tema que nos ocupa, es decir, las "Políticas de prevención de desastres con miras a un desarrollo sostenible".

Este tema hace alusión a la competencia del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), pero el subtítulo del presente evento es "reunión preparatoria de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, a celebrarse en mayo de 1994 en Yokohama".

Quisiera explicarles la razón por la cual el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores no sólo tiene interés en participar en este evento, sino que también se considera competente y capaz de aportar una importante contribución. Dentro del Gobierno Federal, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de la ayuda a los refugiados y a los países afectados por desastres, como, por ejemplo, la ayuda humanitaria de emergencia, la cual entendemos como una ayuda a la supervivencia. En principio, esta ayuda está orientada a muy corto plazo. La definición de tareas establece de manera expresa que esta ayuda se preste como complemento a la ayuda al desarrollo, la cual es responsabilidad del BMZ

En 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró los últimos diez años del presente siglo el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (IDNDR). A raíz de ello, el Gobierno Federal decidió que los problemas pertenecientes al contexto del citado Decenio también serían de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta decisión se basó en la idea de que dicho ministerio no sólo debería actuar una vez ocurrido el desastre, sino que también debería ocuparse de la prevención de desastres y de la mitigación de los daños causados por éstos.

Aunque lo anterior se justifica, es conveniente y lógico, el interés del Ministerio de Relaciones Exteriores en el tema tiene otra razón. El ministerio sólo dispone de DM 80 millones para la mitigación de los daños causados por desastres y la ayuda a los refugiados. Si comparan esta cantidad con la cantidad disponible para la cooperación al desarrollo, mencionada anteriormente por el Dr. Popp, comprenderán que estamos sumamente interesados en que la mitigación de los daños funcione de manera satisfactoria

En consecuencia, en 1989 el Gobierno Federal alemán contribuyó considerablemente a la creación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, que fue declarado el 22 de diciembre de ese año por la

Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la base de la Resolución 44/236.

Alemania fue uno de los primeros países en establecer su propio Comité IDNDR. El primer presidente de dicho comité fue el antiguo subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sr. Günther van Well, quien falleciera recientemente. El entonces Ministro Federal de Relaciones Exteriores, Hans Dietrich Genscher, encomendó personalmente al Sr. van Well la gestión de los problemas relativos a la prevención de desastres. Desde abril de 1992, la presidencia del comité ha estado a cargo del antiguo ministro Hans Jürgen Wischniewski. El Ministerio de Relaciones Exteriores es miembro permanente del comité.

Dentro del marco del modesto presupuesto que mencioné antes - DM 85 millones para 1994, de los cuales un 10% están bloqueados - disponemos de DM 2 millones para las actividades relativas al IDNDR. Dichas actividades deben dirigirse a países terceros con una excepción importante el parlamento nos autorizó a financiar los costos de la oficina del Comité alemán del IDNDR. En 1993, éstos ascendieron a DM 600.000.

El resto de los fondos de que dispone el Ministerio de Relaciones Exteriores para asuntos relacionados con el IDNDR está dirigido a proyectos pequeños, como el financiamiento de la participación de representantes de países en desarrollo a conferencias regionales celebradas con motivo del IDNDR. Ello también incluye la participación a la Conferencia de Yokohama

De acuerdo con su definición en la resolución pertinente, el ámbito del IDNDR abarca las catástrofes naturales. Entre estas se encuentran terremotos, huracanes, inundaciones, etc Cabe preguntarse si el IDNDR no debería también abarcar los desastres naturales provocados por el hombre, como, por ejemplo, el desastre ambiental ocasionado durante Guerra del Golfo, cuando los iraquíes prendieron fuego a pozos petroleros.

Durante los últimos tres años, el Ministerio de Relaciones Exteriores constató que la ayuda humanitaria destinada a casos de desastre naturales disminuyó en términos de los fondos que administramos.

Ello no quiere decir que el número de catástrofes naturales haya disminuido, o que la magnitud de los daños sea menor. Esto sólo significa que han sobrevenido catástrofes de mayor envergadura. En términos de porcentaje, las catástrofes relacionadas con fenómenos políticos (consecuencias de la guerra) consumen entre el 90 y el 95% de la ayuda financiada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en comparación con los desastres naturales.

Permítanme mencionar el término "desarrollo sostenible", de uso muy frecuente, y que en realidad significa desarrollo duradero

El Dr. Popp hizo referencia al término *continuum*, que también encierra la noción de continuidad. Mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de las medidas de socorro en casos de emergencia, el BMZ proporciona ayuda estructural, es decir, cooperación al desarrollo a corto y medio plazo. Con el tiempo se hizo evidente que existía una brecha entre las dos formas de ayuda. Las medidas destinadas a la rehabilitación, reconstrucción o revitalización de procesos económicos no se habían tomado en consideración hasta ese momento. Mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores ya no se consideraba responsable de la realización de dichas medidas, el BMZ aducía que aún estaban fuera de su compe-

tencia. Con el fin de solucionar este problema y colmar la brecha, se estableció una estrecha cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el BMZ que se prolongó durante los últimos dieciocho meses. En el caso ideal, a las medidas de ayuda humanitaria deberían sucederse inmediatamente medidas de cooperación al desarrollo. Permítanme citar un ejemplo:

Desde el inicio de la guerra en la antigua Yugoslavia, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha participado activamente en las medidas de ayuda de emergencia. En este caso, no sólo se trata de prestar ayuda a las víctimas suministrando medicamentos, alimentos, vestido y alojamiento, sino de facilitar el comienzo de una nueva vida. En los casos en que fue posible, consideramos oportuno enviar semillas a los campesinos de Bosnia Central. A raíz de ello surgió una discusión en torno a la cuestión de qué presupuesto - si el del Ministerio de Relaciones Exteriores o el del BMZ - debería financiar la medida. El Ministro de este último, Carl-Dieter Spranger, manifestó en una carta que la consideraba de su responsabilidad.

En vista de su reducido presupuesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores aceptó la oferta con agrado. Además, la ayuda alimentaria compete al BMZ de todas maneras. Para ello, el BMZ dispone de cantidades que superan con creces aquéllas con que cuenta el Ministerio de Relaciones Exteriores para financiar la ayuda humanitaria a todo el mundo.

De la misma manera que se exige un *continuum* de la ayuda de emergencia a la cooperación al desarrollo, este concepto también puede aplicarse a la prevención de desastres y a la mitigación de los daños causados por éstos. Ambas tareas preceden a la ayuda humanitaria. Al mismo tiempo, deberían ser parte integrante de toda planificación del desarrollo responsable.

En este sentido, el tema del evento que comienza hoy representa un importante paso en la preparación la Conferencia Mundial del IDNDR, a celebrarse en mayo de 1994 en Yokohama. El Ministerio Federal de Relaciones Exteriores tiene gran interés en que ambos eventos se desarrollen de manera satisfactoria

**CAMPOS DE ACCIÓN PRIORITARIOS DEL COMITÉ ALEMÁN DEL  
IDNDR**

por **Winfried Böll**  
Vicepresidente

**1. Antecedentes**

El 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 44/236 que declaraba los años noventa el "Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales". Esta resolución tiene su base en un alto nivel de conocimientos técnico-científicos sobre la prevención de desastres naturales. En la Resolución 46/182 de las Naciones Unidas, "Fortalecimiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas" del 19 de diciembre de 1991, se subrayó la importancia del crecimiento económico y del desarrollo sostenible para la prevención de desastres naturales y otras catástrofes. Pero fue principalmente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, la que atrajo la atención de la opinión pública sobre las causas socioeconómicas de los desastres naturales, como son la pobreza, el crecimiento de la población y el efecto invernadero.

Varios indicadores socioeconómicos y ecológicos muestran que nuestro planeta experimenta una creciente vulnerabilidad a los desastres. La mayoría de los países reconocen la necesidad de un desarrollo sostenible y orientado al futuro, como quedó demostrado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro. Sin embargo, aún no se han tomado todas las decisiones necesarias para fomentar dicho desarrollo, ni a nivel operativo ni a nivel político. Entre los mayores desafíos - volviendo al Programa 21, aprobado en Río de Janeiro - se encuentran los siguientes problemas, los cuales deben ser solucionados con urgencia:

- operar cambios drásticos en las estructuras de consumo y en los procesos de producción con miras a una economía y a una forma de vida no contaminantes y favorables al clima en los países del Norte y del Sur. Esto atañe particularmente a los países industrializados, responsables de 4/5 de la contaminación ambiental (sociedad de la abundancia),
- crear condiciones políticas, sociales y económicas favorables a nivel nacional en los países del Tercer Mundo y apoyar estos procesos de desarrollo nacionales creando condiciones de marco favorables a nivel global,
- reducir el acelerado incremento de la población lo más pronto posible

En tanto no se logren resultados efectivos en estas áreas, no será posible hablar de desarrollo sostenible, incluso si ningún programa de cooperación al desarrollo que se precie dejará de mencionar esta frase de moda. \*

Lo anterior también es válido en el caso de las medidas destinadas a reducir la vulnerabilidad a los desastres, las cuales, en las actuales circunstancias, constituyen sólo una protección temporal, o, más bien, medidas de socorro a medio y corto plazo. Los refugios que se construyen hoy contra los ciclones tropicales en el Golfo de Bengala probablemente tengan que ser reconstruidos en el interior del país en las próximas décadas, dado que se ha pronosticado una elevación del nivel del mar. Ello significa que se reducirá el litoral y aumentará el nivel de la marea alta. La presión que supone el crecimiento de la población hace que un número

cada vez mayor de personas se establezcan en zonas expuestas a desastres. Las medidas de seguridad no dan resultado debido a la pobreza. Algunos habitantes de la isla filipina de Luzón se negaron a trasladarse a un área menos expuesta a terremotos tras el temblor de 1990, porque el gobierno no era capaz de ofrecerles ni tierra ni créditos suficientes para construir casas nuevas.

El Comité alemán del IDNDR ha logrado importantes progresos durante los últimos años iniciando proyectos, cooperaciones, diálogos políticos y medidas de relaciones públicas. Sin embargo, no se ha dedicado la suficiente atención a los frágiles fundamentos sobre los que actualmente se apoyan algunas de las medidas de prevención de desastres. Mientras que estos fundamentos sigan siendo minados, será imposible practicar una prevención de desastres persistente. Ello no significa que los protagonistas de la prevención de desastres puedan quedarse de brazos cruzados hasta que se implementen las resoluciones de Río de Janeiro. Ellos deben estar conscientes de que el grado de persistencia de las medidas preventivas está estrechamente ligado al progreso que se logre en la implementación de las resoluciones de Río de Janeiro.

## **2. Medidas técnico-organizativas de prevención de desastres (La prevención en el sentido estricto)**

Las medidas técnico-organizativas de prevención de desastres no pueden, por sí solas, prevenir la creciente vulnerabilidad a los desastres. A lo sumo, tendrán un efecto limitante temporal. Para reducir la vulnerabilidad a los desastres, deben combatirse las causas socioeconómicas de los desastres naturales antes mencionadas. Sin embargo, en tanto no se lleven a cabo las reformas estructurales necesarias, las exigencias técnico-organizativas que deberá satisfacer la prevención de desastres continuarán aumentando debido al creciente riesgo de desastres. El Comité trabaja en la elaboración de estas medidas mediante las siguientes actividades.

- Iniciación de programas científicos y de proyectos preoperacionales en consonancia con las necesidades de las víctimas de desastres en países en desarrollo y en la República Federal de Alemania. Una importante tarea que deberán asumir los consejos de los comités en el futuro será incorporar temas importantes relacionados con los desastres a programas de investigación en curso y recientemente iniciados, así como ofrecer el máximo apoyo a la preparación de proyectos preoperacionales mediante talleres, etc.
- Preparación y publicación de un resumen de los estudios científicos en curso y planificados en Alemania sobre la prevención de desastres naturales en países industrializados y en desarrollo, así como de los proyectos operativos fomentados por Alemania en países en desarrollo. Este resumen de proyectos en curso será publicado en tres idiomas y puesto a disposición de todas las organizaciones interesadas dentro y fuera del país.
- Organización de un equipo de trabajo, que opere a nivel mundial, capaz de contribuir a reducir los efectos de un desastre natural a corto, medio y largo plazo mediante una amplia evaluación de los daños. En Alemania ya se ha dado el primer paso en esta dirección con la fundación de un comité especializado en terremotos.
- Actividades dirigidas a incrementar la incorporación de medidas preventivas de desastres naturales a la cooperación técnica en la que participan organismos gubernamentales y no gubernamentales. Este proceso se inició con un

seminario celebrado en junio de 1992 y continuó con dos informes periciales sobre el tema. Las recomendaciones del Comité, formuladas en estrecha cooperación con varias organizaciones no gubernamentales, fueron transmitidas a las autoridades parlamentarias y gubernamentales correspondientes. Se ha planificado organizar discusiones políticas sobre el tema, en las cuales participarán, en especial, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y los comités pertinentes del Parlamento Federal y de la Comisión Europea. Asimismo, se prevé la elaboración de un informe pericial complementario acerca del vínculo entre la ayuda humanitaria y la prevención de desastres naturales en países en desarrollo

- Apoyo conceptual y político a la coordinación de medidas preparatorias de ayuda humanitaria: en este contexto será importante continuar apoyando el proceso de coordinación iniciado por el "Comité de Trabajo de Ayuda Humanitaria", fundado, entre otros, por el Comité IDNDR, así como la elaboración de un informe pericial sobre la incorporación de las fuerzas armadas federales a la ayuda humanitaria, que fue elaborado en nombre del Comité, seguido por un simposium.
- Organización de cooperaciones en el campo de prevención de desastres naturales con un país o una región en desarrollo en Asia, África y América Latina. el consejo del Comité decidió crear establecer cooperaciones con Nicaragua, Magreb y Kirguizistán/Uzbekistán. El objetivo de estas cooperaciones es fomentar la colaboración en cuestiones científicas, técnicas y humanitarias relativas a la prevención de desastres naturales. Ya se han dado los primeros pasos en este sentido con Nicaragua y Kirguizistán/Uzbekistán.
- Informar al público y a las organizaciones políticas sobre los peligros y las medidas necesarias para la prevención de desastres.

### **3. Mitigación sostenible de la vulnerabilidad a los desastres (Prevención en el sentido amplio)**

En vista de que hasta ahora no existe un marco de política ambiental y de desarrollo para la mitigación duradera de la vulnerabilidad a los desastres, la tarea más importante del Comité es dar los pasos necesarios para su creación, es decir, despertar la conciencia de la sociedad y del medio político, así como la voluntad de trabajar en la solución de los problemas. Aun suponiendo que resoluciones aprobadas en la Conferencia de Río de Janeiro se implementaran rápidamente, se prevé que la vulnerabilidad a los desastres seguirá aumentando. Al finalizar el decenio, el trabajo del Comité se juzgará en función de sus contribuciones en pro de la mitigación de la vulnerabilidad a los desastres.

No obstante, el Comité IDNDR alemán no es una organización como "German Watch", "One World for All" u otras organizaciones ambientales y de desarrollo que trabajan como grupos de presión, exigiendo la implementación de las directivas ambientales y de desarrollo necesarias. El Comité carece de los recursos financieros y del personal necesario para hacerlo. La labor del Comité se orienta más bien hacia problemas concretos de prevención de desastres. Ello, sin embargo, no implica que el Comité no tenga la responsabilidad política de apoyar la implementación de las resoluciones de Río de Janeiro y las recomendaciones de la Comisión de Investigación del Parlamento Federal para la protección de la atmósfera terrestre. Muy por el contrario, el Comité debería fomentar este proceso aplicando todos sus conocimientos científicos, técnicos y de política de desarrollo

especializados a las cuestiones de vulnerabilidad a los desastres y a su prevención.

Con el fin de implementar las recomendaciones de la Comisión de Investigación del Parlamento Federal para la protección de la atmósfera terrestre y de las resoluciones de Río de Janeiro, el Comité IDNDR alemán podría realizar, entre otras, las siguientes actividades:

- Integrar las investigaciones sobre los desastres en la "Estrategia de Marco para la Investigación de Cambios Ambientales Globales" aprobada por el Gobierno alemán en abril de 1992, y, en particular, en las áreas de acción prioritarias clima, investigación sobre el impacto climático, disponibilidad de agua en un mundo en constante cambio y en el Programa Geosférico y Biosférico Internacional. En este contexto, la investigación del impacto climático es de especial importancia. El impacto de los desastres naturales es una prioridad en todos los programas de investigación que el "Panel Intergubernamental de Cambios Climáticos" ha establecido para el área "Impacto de los Cambios Climáticos y Opciones de Respuesta". En Alemania, la investigación sobre el impacto climático es realizada principalmente por el recientemente fundado "Instituto de Investigación del Impacto Climático de Potsdam". En dicho instituto, la investigación se basa en un estudio interdisciplinario de los problemas y combina enfoques de investigación social y de ciencias naturales.
- Analizar los efectos a medio y largo plazo del crecimiento de la población, la pobreza, el sistema económico, los cambios climáticos y culturales sobre la vulnerabilidad a los desastres naturales en regiones específicas. Los programas de investigación interdisciplinarios podrían centrarse, entre otros temas, en los efectos de los riesgos antes mencionados sobre la gestión de los recursos hidráulicos en una región determinada, así como en las medidas de ajuste necesarias, en especial.
  - a) cambios en la cantidad de precipitaciones y su variabilidad, frecuencia de precipitaciones fuertes y duración de los períodos de sequía,
  - b) consecuencias físicas (p. ej., desertificación, inundaciones, impacto sobre presas y otros daños ambientales)
  - c) efectos sobre la agricultura regada por lluvias, disponibilidad de agua dulce para el riego de cultivos y suministro de agua potable,
  - d) consecuencias socioeconómicas,
  - e) estrategias de ajuste y prevención.

Tales proyectos estarían estrechamente relacionados con los campos de acción prioritarios establecidos por el Ministerio Federal de Investigación y Tecnología, es decir, clima, investigación sobre el impacto climático, disponibilidad de recursos hidráulicos en un mundo en constante cambio y el Programa Geosférico y Biosférico Internacional.

Un programa de investigación interdisciplinario de este tipo, que combina enfoques de investigación de ciencias naturales y ciencias sociales, podría constituir el punto focal de la cooperación planificada por el Comité IDNDR con los países del Magreb. Esta región ya presenta considerables daños ambientales. Actualmente se prevé que su población crecerá de la cifra actual de 65 millones a 130 millones de habitantes para el año 2020. El Magreb es, además, una zona semiárida particularmente expuesta a cambios climáticos

- Redactar resúmenes periódicos de los resultados de las investigaciones sobre desastres y difundirlos entre el público y los medios políticos. Al igual que sucede con la iniciación de programas de investigación, el Comité IDNDR alemán, y, en especial, el Consejo Consultivo Científico, deberían actuar como un catalizador al transmitir resultados de investigaciones relevantes para el proceso político.

El trabajo del IDNDR en pro de la prevención de desastres a largo plazo constituirá, ante todo, un desafío en los campos científico y de relaciones públicas.

- Organizar talleres acerca del impacto del incremento de la vulnerabilidad a los desastres sobre diferentes sectores económicos, en particular sobre el sector de reaseguros.

---

\* "Desarrollo sostenible" es un término multidimensional el cual,

- en el contexto de la planificación y evaluación de proyectos, significa desarrollo duradero, considerándose estables las condiciones de marco socioeconómicas y ecológicas. En este sentido, las medidas de prevención de desastres también son componentes necesarios de un proceso de desarrollo a largo plazo.

En relación con la prevención de desastres naturales, el concepto de viabilidad a largo plazo se aplica tanto en el contexto del proyecto como en el del sistema. La creciente vulnerabilidad a los desastres pone en evidencia que el enfoque de viabilidad a largo plazo circunscrito al proyecto no puede garantizar por sí solo una prevención de desastres naturales duradera. Si no se diseña un sistema global orientado al futuro, las medidas de prevención de desastres naturales sólo tendrán un efecto temporal. Por esta razón, en el texto se hace una distinción entre las medidas técnico-organizativas de prevención de desastres naturales (prevención en el sentido estricto) y la mitigación sostenible de la vulnerabilidad a los desastres (prevención en un sentido amplio).