

**COMUNICACIÓN EDUCATIVA E INFORMACION PUBLICA  
SOBRE DESASTRES EN AMERICA LATINA:**

**NOTAS PARA REFLEXIONAR**

Luis Ramiro Beltrán S.  
Especialista en Comunicación para el Desarrollo  
Consultor de la UNESCO

Reunión Técnica Regional de Alto Nivel

**ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN EDUCATIVA E INFORMACIÓN PUBLICA  
PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES**

Antigua, Guatemala – Agosto 24 – 26, 2004

UNESCO – EIRD – Federación Internacional de la Cruz Roja – OPS/OMS

---

# CONTENIDO

---

Página N°

## Introducción

<b>I. LA LUCHA CONTRA EL DEVASTADOR FLAGELO</b>	1
<i>Crece Abrumadoramente la Incidencia Letal</i>	1
<i>El Primer Paso en 1990 . Hacia la Reducción</i>	2
<i>Yokohama 1994 : Golpe de Timón por la Prevención</i>	3
<i>Década Siniestra, Fatídico Año</i>	4
<i>San José 1999 : También Pro Prevención</i>	5
<i>Segunda Evaluación y Ajuste Estratégico</i>	5
<i>Nuevo Siglo, Otra Estrategia</i>	6
<i>Conferencia Hemisférica de 2001</i>	6
<i>Convivir para no Morir</i>	7
<i>¿De Círculo Vicioso a Círculo Virtuoso?</i>	8
<i>Kobe : Reto a la Concreción</i>	9
<b>II. LA PREVENCIÓN : ¿ DE CLAVE A ACCESORIO?</b>	10
<i>Divergentes Definiciones</i>	10
<i>Los Adeptos de la Prevención en la Región</i>	12
<i>Lección y Cavilación</i>	14
<b>III. POR “UNA CULTURA DE PREVENCIÓN”</b>	15
<b>IV. ¿QUÉ ES UNA “CULTURA DE PREVENCIÓN”?</b>	17
<i>Una Ardua Misión</i>	18
<i>Victoria en Lontananza</i>	18
<b>V. LA COMUNICACIÓN SOBRE DESASTRES</b>	19
<i>La Persuasión y su Agente</i>	19
<i>Funciones de la Comunicación en la Reducción de Desastres</i>	20
<i>Información Pública</i>	21
<i>Comunicación Educativa</i>	22

(Cuadro Funciones de Comunicación e Información sobre Desastres)	23
<i>Una Visión de Expertos Latinoamericanos</i>	24
<b>VI. COMUNICACIÓN PARA UNA “CULTURA DE PREVENCIÓN”</b>	26
<i>Sin Prevención no hay Reducción</i>	26
<i>Un Gran Desafío</i>	27
<i>Compromisos de los Comunicadores</i>	28
<i>Tres Claves de Construcción</i>	29
<i>Artífices Mayores en Vista</i>	30
<b>VII. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMUNICACIÓN</b>	31
<i>El Modelo del Proceso “P”</i>	31
(Cuadro Régimen de Planeamiento Estratégico de Comunicación)	32
<i>Instrumentos de Planificación</i>	33
(Cuadro Comparación de Características entre Instrumentos de Planificación)	34
<i>Planificar la Comunicación sobre Desastres</i>	35
<i>Hay Convicción, Falta la Acción</i>	36
<b>VIII. APUNTES PARA LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS</b>	38
<i>Sobre Desastres</i>	39
<i>Sobre Comunicación</i>	42
<i>Sugestiones sobre Puntos Clave</i>	43
Objetivos	44
Público	45
Medios	46
<i>Ni Conejos ni Palomas</i>	48
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	49

# INTRODUCCION

Me es grato participar de este encuentro profesional atendiendo la amable invitación de sus patrocinadores: la UNESCO, la EIRD, la OPS/OMS y la Federación Internacional de la Cruz Roja. Felicito a estos prestigiosos organismos internacionales por actuar en concertación para propiciar así el empleo estratégico de la comunicación en Latinoamérica en relación con los desastres que la dañifican, enlutan y aterran crecientemente.

Agradezco a la UNESCO por brindarme la oportunidad de hacer un aporte a la reflexión sobre la misión de la comunicación educativa y la información pública en la lucha contra estos fenómenos. Veo en ello una confirmación de su reconocida mística de servicio al desarrollo nacional y una evidencia más de su compromiso con la preocupación por los desastres. Comparte éste, en plausible alianza, con las instituciones de la ONU especializadas en salud y en desastres - ambas responsables por la creación del Centro Regional de Información para Desastres (CRID) - así como con la antigua agrupación mundial humanitaria. Es una feliz conjugación de esfuerzos y recursos que ojalá se mantenga, robustezca y perfeccione.

Lo que se me encomendó fue brindar, como punto de partida para la presente reunión, sugerencias básicas para facilitar la reflexión colectiva conducente a la formulación de lineamientos para una Estrategia Latinoamericana de Comunicación Educativa e Información Pública sobre Desastres. Me empeñé en cumplir tal encomienda en la mejor forma posible salvando algunas carencias de literatura pertinente y sustentando la proposición con una reseña de antecedentes y proyecciones conceptuales y operativas.

Así este texto - luego de una breve presentación de cifras sobre el abrumador aumento de los desastres - comienza por el relato de la perseverante labor de la ONU en la materia desde el establecimiento, en 1990, del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres hasta las previsiones para la Segunda Conferencia Mundial sobre la materia a realizarse en Kobe, Japón, en enero del 2005. Tres capítulos se ocupan luego de la prevención como herramienta axial para la reducción de los desastres. Los dos siguientes se centran en la comunicación sobre desastres, dando énfasis a la alta instrumentalidad de ella para la prevención.

El penúltimo capítulo hace un repaso de una destacada metodología de la planificación estratégica de la comunicación que es ventajosamente aplicable a la que se ocupa de los desastres. Y en el capítulo final se presentan los requeridos apuntes para estimular en esta reunión la reflexión conducente a la formulación de la estrategia regional apetecida. Una amplia bibliografía acompaña al ensayo.

Surgió del ejercicio esta convicción cardinal: sin prevención no hay reducción y sin comunicación no hay prevención.

## I. LA LUCHA CONTRA EL DEVASTADOR FLAGELO

La tierra ha venido sufriendo el asedio aterrador de los desastres naturales desde tiempo inmemorial. Salvo muy raras excepciones, los países han aguantado ese terrible hostigamiento con la pasividad determinada por la sensación de impotencia que lleva a la resignación. La ignorancia que alberga al pensamiento mágico y la religiosidad que prohija al providencialismo produjeron en la gente por siglos una actitud de resignación fatalista ante la tragedia. Se acostumbró ella a entenderla como expresión de la voluntad divina o como ineluctable designio del destino.

De ahí proviene en grado considerable el hecho de que aún hoy tienda a prevalecer entre las instituciones conductoras de las sociedades el hábito de actuar solamente después de que los desastres han ocurrido. Percatarse de que resulta posible hacer algo antes a fin de siquiera atenuar y aliviar los efectos de esos desastres es algo muy reciente y está poco generalizado aún. Y el pasar en la práctica de la reacción socorrista improvisada a la acción previsora planificada es algo aún no universalizado, un cambio de conducta colectiva que parece de difícil y morosa obtención. Lamentablemente, pues, esa pasividad asistencialista que lleva a obrar sólo improvisada y auxiliatoriamente predomina todavía en grado considerable.

---

### ***Crece Abrumadoramente la Incidencia Letal***

---

A lo largo del último tercio del Siglo XX el mundo sufrió un aumento muy grande y muy grave de desastres naturales; en América Latina algo más de 150 millones de personas fueron afectadas por ellos en tal período y cuando menos 100.000 perdieron la vida.

Específicamente entre 1980 y 2000 – según recientes informes de Naciones Unidas y de la Cruz Roja Internacional – numerosos terremotos, ciclones, inundaciones y sequías dieron muerte a más de 1.500.000 personas en 100 países, damnificaron a 2.000 millones y causaron pérdidas materiales por nada menos que 874.000 millones de dólares.

Los desastres por causas climáticas siguen aumentando: pasaron del promedio de 200 para el quinquenio de 1993 a 1997 al de 331 para el de 1998 a 2002.

En 2002 hubo 600 millones de damnificados y de las 24.500 personas que perdieron la vida en ese año 94% era de países llamados de bajo desarrollo humano.

Una de las mayores causas de tan grave problema es la excesiva elevación de la temperatura atmosférica provocada por las emisiones de gases – especialmente el dióxido de carbono – que hacen principalmente las naciones desarrolladas. Conocido como el “efecto invernadero”, este fenómeno desestabiliza el clima global. Los océanos se sobrecalientan al punto de fracturar las repisas del hielo antártico y alterar

los patrones de precipitación pluvial, de donde provienen terribles tormentas y espantosos huracanes. Los glaciares se derriten, sube peligrosamente el nivel de los océanos y, además de provocar desarreglos como inundaciones y sequías, el fenómeno contribuye inclusive a la propagación de enfermedades tropicales. Para tratar de corregir tal situación se firmó en la Cumbre de la Tierra de 1992, realizada en Brasil, una Convención Marco sobre Cambios Climáticos. Sólo cinco años más tarde, sin embargo, se pudo poner a firma el Protocolo de Kioto, complemento al tratado necesario para lograr compromisos de reducción. Así en 1997 41 países altamente industrializados acordaron en esa ciudad japonesa rebajar entre el 2008 y el 2012 sus emisiones de gas en 5.5% por debajo de los niveles de 1990.

En marzo de 1999 los Presidentes Centroamericanos, el de República Dominicana y el de Belice, así como el Presidente de los Estados Unidos de América, William Clinton, incluyeron en su Declaración de Antigua este enunciado: *“Coincidimos que el cambio climático global tiene el potencial de causar desastres naturales más frecuentes y severos, por lo que reconocemos la necesidad de todas las Partes de cumplir con sus responsabilidades bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Los países industrializados deben reducir sus emisiones y los países en vías de desarrollo deberán participar significativamente en los esfuerzos globales para abordar el cambio climático.”* (Declaración de Antigua, 1999, p. 6).

Pero tales compromisos están muy lejos de ser cumplidos por las naciones industriales. Más aún, ya en el 2001 el Presidente Bush anunció en Europa que el Parlamento de Estados Unidos de América no ratificaría el Protocolo de Kioto. Y en la Cumbre de la Tierra realizada en Johannesburgo en 2002 resultó evidente que los países de la Unión Europea habían avanzado muy poco hacia la meta de reducción prevista y que, por su parte, Rusia, Australia y Japón tampoco se proponen efectuar la misma. Ante ello, en dicha ocasión el Banco Mundial pronosticó que el recalentamiento global haría que *“aumenten la frecuencia y la severidad de los desastres.”* (La Razón, 2002, p. A-27). Y el momento de que tal cosa vaya a ocurrir no está nada lejano en el horizonte. A principio de agosto del presente año, científicos británicos del Grupo Global Geophysical Events alertaron sobre *“inminentes catástrofes naturales”* en sentido de que *“huracanes gigantes, super volcanes y terremotos de dimensiones jamás vistas azotarán al planeta Tierra en los próximos años...”* (La Razón, 2004a, p. A-25).

---

### ***El Primer Paso en 1990 : Hacia la Reducción***

---

¿Qué ha podido hacer la comunidad internacional hasta ahora ante el devastador y acelerado aumento del flagelo que enluta y atormenta principalmente a los países más pobres, que son la mayoría del mundo?

Por mandato de 1989 de su Asamblea General, la Organización de las Naciones Unidas estableció el **“Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales” (DIRDN)** a ejecutarse en escala mundial entre 1990 y 1999. Su finalidad primordial era la de mejorar la capacidad de los países

para mitigar los efectos de los desastres naturales ayudándoles a evaluar los riesgos que aquellos representaban, a establecer sistemas de alerta temprana y otros mecanismos preventivos y a forjar estructuras resistentes a los siniestros. Conducido por la Subsecretaría de Asuntos Humanitarios de la ONU, el programa para alcanzar esos objetivos fue encomendado para ejecución a una Secretaría con base en Ginebra que sería asesorada por un Comité Científico y Técnico y encargada de propiciar la organización de Comités Nacionales y “Puntos Focales” en alrededor de 140 países.

## ———— **Yokohama 1994 : Golpe de Timón por la Prevención** ————

En mayo de 1994 el programa del DIRDN fue objeto de una evaluación de desempeño a medio término de su gestión por la **Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales** que la ONU llevó a cabo en Yokohama, Japón. Ella comenzó por hacer esta apreciación general: *“El impacto de los desastres naturales en términos de pérdidas humanas y económicas ha crecido en años recientes, y la sociedad en general ha llegado a ser más vulnerable a los desastres naturales. Los usualmente más afectados por desastres naturales y de otro orden son los grupos pobres y socialmente desfavorecidos en los países en vías de desarrollo por cuanto son los menos dotados para poder enfrentarse a aquellos.”* (ISRD, 1994, p. 2). Y anotó que ciertas modalidades de producción, consumo y desarrollo podían llegar a aumentar la vulnerabilidad a los desastres. La conferencia reconoció que, si bien no habían ocurrido en la manera pareja y sistemática esperada por la Asamblea General de la ONU, varias actividades del DIRDN en sus primeros cinco años tuvieron resultados positivos – especialmente en las áreas de capacitación e investigación – que debían ser consolidados y optimizados.

Bajo tal espíritu de perfeccionamiento, la conferencia hizo luego apuntes críticos como éstos.

1. En los años recientes se ha vuelto a poner énfasis principalmente sobre la reacción a los desastres tanto dentro de Naciones Unidas como más allá de ella. Esto ha frenado el impulso inicial de la Década que se basaba en la importancia de actuar antes de que aquellos se desaten.

2. Las nuevas medidas necesarias para la reducción de desastres no fueron incorporadas a las políticas de desarrollo ni en lo multilateral ni en lo bilateral.

3. *“La conciencia de los beneficios que podría aportar la reducción de los desastres sigue estando limitada a los círculos especializados y todavía no se ha difundido como corresponde a todos los sectores de la sociedad, en particular los encargados de formular la política y el público en general. No se presta atención suficiente al asunto, no se manifiesta un compromiso suficiente, ni se asignan los recursos que se necesitarían para actividades promocionales en todos los planos.”* (Naciones Unidas, 1995).

4. La educación de profesionales y del público en general no se ha desarrollado suficientemente con un enfoque sobre maneras y medios para reducir desastres. Tampoco se ha movilizad o suficientemente el potencial de los medios de información, de la industria, de la comunidad científica y del sector privado en general.

5. No todas las entidades del Sistema de las Naciones Unidas contribuyeron a la puesta en práctica de las actividades previstas pro el Decenio

En función de observaciones como éstas, se efectuaron en este encuentro algunos ajustes en los objetivos del DIRDN para su gestión por el resto de la década. Ello ocurrió en estrecha relación con la “Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro”, documento que la conferencia formuló abogando resueltamente por el efectivo predominio de las acciones preventivas sobre las reactivas. Esto inclusive al grado de recomendar que se trabaje para forjar toda una **“cultura”** de prevención de desastres como componente esencial de un enfoque integrado de la reducción de los mismos.

Consciente de la virtud instrumental de la comunicación educativa y de la información pública en la lucha por lograr esa reducción, especialmente en cuanto a previsión, la conferencia de Yokohama incluyó entre sus propuestas estratégicas algunas recomendaciones para más y mejores intervenciones en este aspecto de las operaciones de la ONU.

---

### ***Década Siniestra, Fatídico Año***

---

Precisamente la década de 1990 fue la más funesta en materia de desastres y el peor año de todos fue 1998, justamente aquél en que el DIRDN se iba acercando a su conclusión. Según la Cruz Roja Internacional, en los años 90 el promedio anual de personas afectadas por desastres naturales fue 200 millones de personas, casi tres veces más que en los años 70, y el promedio anual de pérdidas fue de 63 millones de dólares, casi cinco veces mayor que el de los 70. Y, lo señaló también la entidad humanitaria, en aquel año 98 hubo en el mundo 700 desastres naturales que segaron 50.000 vidas, causaron daños por lo menos a 120 millones de personas y generaron pérdidas por 90.000 millones de dólares.

En Latinoamérica, para mencionar solamente uno de los peores de los siniestros que ha sufrido, en octubre del propio año 1998 el más devastador huracán tropical en 200 años, el “Mitch”, abrumó con muerte, destrucción, hambre y enfermedades a Honduras y Nicaragua. Las inundaciones y los derrumbes que trajo aparejados cobraron allí alrededor de 20.000 vidas y causaron pérdidas materiales de toda clase – escuelas, hospitales, puentes y caminos, etc. – por 6.000 millones de dólares.

---

## **San José 1999 : También Pro Prevención**

---

A principios de junio de 1999 se efectuó en Costa Rica la **Conferencia Hemisférica del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)**. Cinco años después de Yokohama, ella también manifestó la percepción de que, pese a meritorios empeños realizados a partir de 1990, la propuesta reducción de desastres no había logrado materializarse sustantivamente aún. Y especificó que los aportes institucionales a labores de prevención, mitigación y preparativos para el manejo de desastres no habían sido proporcionales a las necesidades que se presentaron.

Entre las recomendaciones que, en consecuencia, la conferencia hizo al final de sus deliberaciones estuvieron éstas: **(1)** que las medidas para reducción de desastres fueran incorporadas a los marcos legales y a las disposiciones institucionales de los países tomando en cuenta los objetivos de prevención y mitigación de desastres, así como los de la preparación para ellos y los correspondientes a su manejo; **(2)** que en la formulación de sus políticas, estrategias y planes de desarrollo los gobiernos incluyeran provisiones para subsanar la vulnerabilidad a los desastres y para asegurar el manejo adecuado de los riesgos que ellos implican; y **(3)** que se desarrollara una cultura regional de prevención y mitigación de desastres mediante capacitación y comunicación y con el concurso de núcleos científicos y la participación de agrupaciones representativas de la sociedad.

---

## **Segunda Evaluación y Ajuste Estratégico**

---

En 1999, en vísperas de su terminación, el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) condujo en Ginebra una evaluación final de sus labores mediante un foro. Sin desconocer algunos logros, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan afirmó en esa ocasión que *“a pesar de una década de esfuerzos continuos y creativos del DIRDN y sus colaboradores, el número y pérdidas por los desastres naturales continúan creciendo.”* (Annan, 1999b, p. 7). Y reiteró la convicción de que, para lograr lo que hasta entonces pareciera inalcanzable, había que emplearse a fondo para cambiar de una *“cultura de reacción”* a una *“cultura de prevención”*. Dijo que había que tomar más seriamente a la prevención puesto que existía inclusive un claro incentivo financiero para hacerlo así. E hizo estas puntualizaciones: *“...En los años de 1960, los desastres naturales causaron daños por unos 52.000 millones de dólares; en los de 1990, el costo ha alcanzado los 479.000 millones de dólares ... Estrategias de prevención más eficaces no sólo ahorrarían decenas de miles de millones de dólares sino que también salvarían centenares de millares de vidas”* (Annan, 1999a, p. 12)

Ese **Foro del Programa Internacional del DIRDN** planteó una **“Estrategia para un Mundo Más Seguro en el Siglo XXI”**, inspirada por estos propósitos principales: **(1)**

---

\* Traducción del original del inglés por el autor del presente texto.

obtener de las autoridades gubernamentales el firme compromiso de reducir los riesgos que afectan al sustento, a la infraestructura social y económica y a los recursos del medioambiente; **(2)** sensibilizar a la población sobre esos riesgos de modo que pueda contribuir a conjurarlos; **(3)** lograr la participación del pueblo en la conformación de comunidades capaces de una resistencia efectiva a los desastres por vía de una mayor solidaridad; y **(4)** conseguir la reducción de las pérdidas humanas y materiales que los desastres generan.

A pesar de las afirmaciones del Secretario General, la estrategia de prevención no pareció recibir en este esquema la prelación hasta entonces asignada a ella.

---

### ***Nuevo Siglo, Otra Estrategia***

---

A principios del año 2000, para capitalizar la experiencia de trabajo acumulada hasta entonces y dar, con ciertos refinamientos conceptuales y operativos, continuidad al empeño inicial que encomendara al DIRDN, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la “Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres” (EIRD). Fijó los objetivos de ella así: **(1)** aumentar la conciencia pública sobre la necesidad de reducir los desastres; **(2)** lograr para ello el compromiso de las autoridades estatales; **(3)** propiciar la formación de agrupaciones, multidisciplinarias e intersectoriales, para que actúen cooperativa y solidariamente frente a los desastres; y **(4)** fomentar el avance del conocimiento científico sobre las causas y los efectos de los desastres de la naturaleza.

Anima a este nuevo programa – instrumentado por planes operativos anuales – la voluntad de insistir en propiciar el cambio de la mentalidad puramente reactiva al enfoque de reducción del riesgo de desastres en conjugación con el desarrollo sostenible. Y, en vez de la prevención, la idea motora del ejercicio es ayudar a los países a potenciar así su capacidad de resistencia eficaz ante los desastres. Para lograrlo, la EIRD fomenta la consolidación de “plataformas nacionales” constituidas por la alianza permanente de los sectores públicos y privados bajo la forma de comisiones, sistemas o consejos con la autoridad necesaria para forjar coordinación multistitucional integral.

Desde Ginebra, una Secretaría coordina las actividades de la EIRD dirigidas a cumplir estas finalidades. Lo hace con el respaldo técnico de un Grupo Especial de Trabajo Interagencial presidido por el Subsecretario General de la ONU para Asuntos Humanitarios.

---

### ***Conferencia Hemisférica de 2001***

---

En diciembre de 2001 la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) llevó a cabo en San José, Costa Rica, una Conferencia sobre Reducción de Riesgo. Como punto de partida para sustentar las deliberaciones presentó en ella un documento descriptivo y analítico de la situación de desastres en la región latinoamericana.

La primera parte de este útil inventario fue una breve reseña sobre desastres recientes y de gran magnitud registrados en el hemisferio.

La segunda parte ofreció un resumen informativo sobre actividades principales y logros en materia de desastres por agrupamientos subregionales desde Canadá hasta Brasil.

Y en el rubro de conclusiones se subrayaron tendencias en la lucha para reducir los desastres en el hemisferio y se señalaron retos a ser enfrentados. (EIRD, 2001)

---

### ***Convivir para no Morir***

---

La ONU puso en circulación a mediados del 2002 “Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiative”, su primer estudio sistemático, amplio y polifacético sobre el tema. Es una valiosa reseña evaluativa sobre la situación que señala limitaciones, registra logros, subraya retos y muestra oportunidades. El eje de su argumentación es la convicción de que los desastres llamados naturales son fenómenos con los cuales hay que aprender a convivir sabiamente, en eterna vigilancia, en vez de poder morir por obra de ellos. En su prefacio hace esta ponderada anotación de continuidad:

**“El Decenio Internacional de la ONU para la reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), 1990-1999, fue una década dedicada a promover soluciones para reducir el riesgo de las amenazas de la naturaleza. En el umbral del nuevo milenio, la década terminó con más muertes debidas a más desastres, involucrando mayores pérdidas económicas y desplazamiento y sufrimiento humanos que cuando comenzó. Pero ¿puede esperarse que dedicar una década al asunto resuelva las consecuencias de siglos de mal manejo y de pasividad fatalista ante los caprichos de la naturaleza?**

**Lo que el DIRDN puso en marcha fue un irreversible y beneficioso proceso político y social. Sobre esto han de edificarse esta reseña y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres: propiciar más conciencia, más compromiso público, más conocimientos y alianzas para implementar más medidas de reducción de riesgos de todas las clases, a todos los niveles.”\*** (ISDR y otros, 2002, p. 5).

El estudio presenta un marco de funciones y operaciones de ella derivadas, compuesto por una decena de elementos del proceso de reducción de desastres en su integridad. Sobresalen los siguientes campos de acción:

---

\* Traducción del original en inglés por el autor del presente texto.

- Conciencia y evaluación de riesgos incluyendo análisis de amenazas y de vulnerabilidad/capacidad.
- Desarrollo de conocimientos incluyendo educación, capacitación, investigación e información.
- Compromiso público en materia de organización institucional, políticas, legislación y acción comunitaria.
- Aplicación de medidas sobre manejo ambiental, uso de la tierra y planificación urbana y protección de instalaciones que se hallen en situación crítica, así como sobre alianzas y redes e instrumentos financieros.
- Sistemas de alerta temprana, incluyendo predicción, difusión de advertencias, medidas de preparación y capacidades de reacción

La prevención no figura en este esquema. Subsumida a un paréntesis de la definición general sobre reducción de desastres, la que fuera planteada por la ONU como estrategia primordial durante tantos años ahora ve así mermada su importancia.

---

### **¿De Círculo Vicioso a Círculo Virtuoso?**

---

Didier Cherpitel, Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, hace este señalamiento: *“Los desastres son la primera y la principal amenaza para el desarrollo y específicamente para el de los pueblos más pobres y más marginados del mundo. Los desastres buscan a los pobres y se aseguran de que se queden pobres”* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2002, p. 11). Eso, sin duda, es infortunadamente así. Por inversa, no es menos cierto, sin embargo, que el desarrollo mal concebido e irresponsablemente realizado es una de las fuentes mayores de la incidencia de los desastres.

De ello se ocupa el más reciente informe analítico sobre la situación de los desastres en el mundo que fue hecho público por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en febrero del presente año. Titulado “La Reducción de Riesgo de Desastres: Un Desafío para el Desarrollo”, este estudio se concentra en documentar y analizar sistemáticamente un problema que comenzó a ser identificado cuando menos a partir de mediados de la década del 90 por algunos investigadores académicos. Se trata de esa estrecha correlación contraproducente que existe entre los desastres y el desarrollo.

Es muy evidente que – al destruir o dañar viviendas, escuelas, hospitales, caminos, usinas y alcantarillas, así como bosques, fincas y fábricas – los desastres naturales causan graves perjuicios a los emprendimientos en pos del desarrollo. Menos evidente, pero no menos grave, es que a menudo los programas de desarrollo contribuyen a aumentar el riesgo de que fenómenos llamados “naturales” se conviertan en desastres, pero que no pocas veces son – por comisión o por omisión – obra del hombre.

Resulta, pues, indispensable que esta realidad sea plenamente conocida por los promotores de la lucha contra los desastres tanto como por los planificadores del desarrollo. A estos últimos recomienda, en efecto, el indicado documento del PNUD esmerarse en conjugar medidas para fomentar el avance material y el crecimiento económico en combinación con previsiones para la disminución del riesgo de desastres.

---

## **Kobe : Reto a la Concreción**

---

La **Segunda Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres** se llevará a cabo del 18 al 22 de enero de 2005 en la ciudad japonesa de Kobe. Al tomar la decisión de realizarla, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas advirtió claramente que esperaba de dicha conferencia "*cambios y resultados concretos*" conducentes a la efectiva reducción de los crecientes impactos de los desastres en el mundo. Estipuló para ella tres objetivos principales de orden operativo. Primero, incrementar la conciencia sobre la importancia de las políticas para la reducción de desastres a fin de facilitar y promover su aplicación. Segundo, compartir las mejores prácticas y lecciones aprendidas para propiciar la reducción de desastres dentro del contexto de alcanzar el desarrollo sostenible e identificar brechas y desafíos. Tercero, aumentar la confiabilidad y la disponibilidad de información apropiada relativa a desastres para el público y para los organismos en todas las regiones. No se incluye en este enunciado a la prevención.

La conferencia trabajará en dichas direcciones, por una parte, haciendo la revisión evaluativa final de la aplicación hasta la fecha de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama 1994, revisión que ya ha sido iniciada en preparación de materiales para los debates de Kobe. Por otra parte, analizando el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en 2002 en Johannesburgo, identificará actividades específicas dirigidas a asegurar la implementación de medidas propuestas en cuanto a vulnerabilidad, evaluación de riesgos y manejo de desastres. Por último, buscará la concordancia de sus planteamientos con las Metas de Desarrollo del Milenio. Sobre estas bases actualizará el marco estratégico para la reducción de desastres en el período 2005 a 2015.\*

---

\* La mención a actividades internacionales en materia de lucha contra los desastres tuvo que circunscribirse en el presente documento a los organismos de Naciones Unidas directa y exclusivamente especializados en ello. Pero varios de los entes sectoriales del sistema de la ONU tienen también meritoria participación en ese emprendimiento, destacándose entre ellos la Organización Panamericana de la Salud y la UNESCO en su componente de comunicación; dan por otra parte su concurso el UNICEF, el PNUD, el PNUMA, el UNFPA y el PMA, además de la CEPAL. Otros organismos públicos internacionales comprometidos también en el empeño son: la Red de Estudios Sociales para la Prevención de los Desastres en América Latina, la OEA, la CAF, el BID, el Banco Mundial y la OFDA de la USAID.

En el sector privado se distingue la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La Cruz Roja Internacional ha establecido en Panamá una Unidad Panamericana de Respuesta ante Desastres (PADRU), ha diseñado una Estrategia de Preparación para Desastres (PPD) y publica anualmente desde algo más de una década el valioso Informe Mundial sobre Desastres. Otras agrupaciones internacionales privadas que operan el ramo son Caritas, Internationalist y Catholic Relief Services.

## II. LA PREVENCIÓN : ¿ DE CLAVE A ACCESORIO?

A lo largo de los últimos tres quinquenios se percibe sin esfuerzo, al paso de numerosos seminarios, congresos y "cumbres" y al correr de centenares de páginas de documentos técnicos y pronunciamientos políticos, la empeñada vigencia de una dura realidad. Pese a muy buenas intenciones y a no pocos esfuerzos desplegados en ese lapso, los desastres naturales siguen – como ya se lo ha señalado aquí – creciendo en número y en nocividad en muchos países del mundo. Se sabe claramente que no pocos de ellos se deben más bien a fallas del comportamiento humano. Se ha comprobado dramáticamente la onerosa ineficacia de la manera puramente reactiva de enfrentarlos improvisando acciones después de que ya ocurrieron. Y en reemplazo de ella – cuando menos desde Yokohama en 1994 – se propuso reiteradamente y se acordó formalmente actuar en todo lo posible antes de que los desastres ocurran. Pero todavía no hay evidencias convincentes de que se esté pasando sustantivamente del dicho al hecho. Por eso, con la preocupación enfilada ya hacia el encuentro mundial en Kobe, tendría que insistirse en que para lograr la reducción de los desastres habría que luchar ahora a fondo – sin muchos más discursos – blandiendo principal y efectivamente el arma estratégica de la prevención. ¿Irá eso a ocurrir?.

---

### *Divergentes Definiciones*

---

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres entiende su misión así: *"Habilitar a las sociedades para resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales."* (EIRD, 2001b, p. 7). Entre sus cuatro objetivos no incluye a la continuidad de la promoción de la prevención, tarea que fuera de alta prelación por su antecesor, el DIRDN. Y tampoco aparece la prevención entre los tres conceptos que la EIRD toma como premisas fundamentales para su obrar. ¿Será en congruencia con ésto que los prospectos para la conferencia mundial de Kobe apenas mencionan la prevención alguna vez y ello escueta y secundariamente? ¿Y, en vez de hablar de una *"cultura de prevención"*, como lo hiciera el DIRDN innumerables veces, el segundo anuncio de las Naciones Unidas para esa conferencia sólo habla de construir una *"cultura de comunidades resistentes"*?

¿Habrà dejado de lado la ONU su clara y prolongada adhesión a la prevención como estrategia crucial para poner coto a los desastres? Una reciente publicación informativa de la EIRD da pábulo a suponer que tal pudiera ser el caso:

---

\* No hay en español equivalente directo y cabal para la palabra inglesa "resilience" que se refiere a la capacidad para retornar a la forma o posición original como lo hace, por ejemplo, un objeto elástico. El término resistente luce apropiado para el caso pues se refiere a la causa que se opone a la acción de una fuerza.

**“Debido a que se tiende a usar la prevención de los desastres y la reducción de los mismos indistintamente, la naturaleza de la distinción entre estos dos conceptos debe clarificarse. En el sentido más estricto del término, se puede considerar la prevención de los desastres como la adopción de medidas dirigidas a evitarlos, lo cual no siempre es posible. Por otra parte, si se interpreta de forma más minuciosa el término de reducción de los desastres, el mismo abarca las medidas a ser adoptadas para reducir o limitar la severidad de éstos. Sin embargo, en el sentido más amplio de la expresión, la reducción de los desastres incluye todas las medidas diseñadas a evitar o limitar el impacto adverso de los peligros naturales y los desastres ambientales y tecnológicos relacionados con los mismos. Desde ese punto de vista, entonces, la reducción de los desastres incluye la prevención de los mismos y, tal como lo sugiere el título de la Estrategia, el concepto que ha surgido abarca ambos términos.” (EIRD, 2001b)**

Otra explicación de ese cambio en un documento también reciente de la EIRD es esta: *“Un viraje importante se está dando actualmente en la región con un mayor énfasis en la reducción integral del riesgo y la vulnerabilidad. El reconocimiento de que los desastres, el desarrollo y el ambiente están estrechamente vinculados, y una creciente conciencia de la amplia gama de eventos destructivos que pueden ocurrir, ha hecho que se ponga mayor atención a la reducción del riesgo ... No obstante, este viraje aún no se ha institucionalizado ni convertido en una praxis confiable.”* (EIRD, 2001a, p. 3). ¿No será, cuando menos en parte, que gente con poder decisorio mayor en los países aprendió de la propia ONU, en muchos años, a creer que la prevención es indispensable y continúa por eso esforzándose en promoverla prioritariamente?

La ONU define ahora oficialmente a la **reducción de desastres** en estos términos: *“El desarrollo y la aplicación sistemática de políticas, estrategias y prácticas para minimizar vulnerabilidades y riesgos de desastre en toda la extensión de una sociedad, a fin de evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.”* Y entiende por **prevención** lo siguiente: *“Actividades para evitar del todo el impacto adverso de amenazas y desastres ambientales, tecnológicos y biológicos afines.”*<sup>\*</sup> (ISRD y otros, 2002, p. 25)

Sin duda, los seres humanos no pueden reducir los desastres en el sentido estricto de disminuir su cantidad que es determinada por la naturaleza. Pero sí pueden reducir la probabilidad de que éstos hagan daños y amenguar el grado de los mismos. Y la experiencia indica que las personas apelan para ello principalmente a la

---

\* Traducido del original en inglés por el autor del presente texto.

prevención y a menudo en un sentido amplio, no apenas en el limitado al muy raro caso en que se evite directa y totalmente un desastre.\*\*

Carmelo Angulo, quien fuera Coordinador del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua en la trágica época del “Mitch”, forjó allá en función de la experiencia esta definición: *“La prevención es el término común con el que denominamos el conjunto de acciones necesarias para mejorar nuestro conocimiento, preparación, manejo, mitigación, y disminución de las consecuencias de procesos y eventos catastróficos naturales y antropogénicos. Pero para nosotros, el verdadero desafío de la prevención tiene mayor alcance y complejidad, y es lo que denominamos la ‘Reducción de la Vulnerabilidad’, que significa reducir los riesgos inherentes a nuestro entorno físico-natural de manera que se transformen las causas profundas que hacen a nuestros asentamientos humanos, a nuestras instituciones, a nuestra economía y a la sociedad en su conjunto vulnerables o susceptibles de ser dañadas irreparablemente.”* (Angulo, 1999, p. 1).

Esta definición derivada de la práctica hizo patente que la prevención es la función clave para lograr la reducción de los desastres puesto que resulta altamente instrumental al manejo de desastres en general y particularmente útil para estimular y apuntalar operaciones de mitigación y preparación, así como medidas para amenguar o eliminar vulnerabilidad.

En concordancia con la convicción de su entonces representante en Nicaragua, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, dijo en 1999, por una parte, esto: *“La prevención de desastres procura reducir la vulnerabilidad de las sociedades a los efectos de los desastres y también remitirse a las causas de ellos generadas por el hombre.”* (Annan, 1999a, p. 15). Y en el mismo año hizo esta otra apreciación concomitante: *“La política de prevención es muy importante como para ser dejada únicamente a los gobiernos y a las agencias internacionales. Para que tenga éxito se debe comprometer también a la sociedad civil, al sector privado y a los medios de comunicación ”* (Annan, 1999b, p. 9).

---

### **Los Adeptos de la Prevención en la Región**

---

Fresca aún la memoria del cataclísmico “Mitch”, los Presidentes Centroamericanos habían profesado, en su Declaración de El Salvador (1998, p. 3), esta convicción semejante: *“Es necesario construir mecanismos de prevención y mitigación de desastres naturales con plena participación de las comunidades.”*

Los Presidentes de los países de Centro América, de República Dominicana y de Belice, así como el Presidente de Estados Unidos de América – reunidos en Antigua, Guatemala, en marzo de 1999 – emitieron una declaración por la que se comprometieron a conjugar esfuerzos y recursos para reconstruir y transformar

---

\*\* Prevención en el sentido lato de actuar antes de que algo indeseable ocurra, es en español no sólo referente a evitar sino sinónimo de previsión, término que se refiere genéricamente a cautela, cuidado, precaución.

· En ambos casos, traducción del original en inglés por el autor del presente texto

mancomunadamente sus sociedades y economías para que se recuperen del enorme daño que les causaron poco antes los huracanes Mitch y Georges. Y entre los factores que estimaron que deben contribuir a ello consignaron *“la ejecución de un programa de desarrollo que incluya la prevención de desastres naturales”* y resolvieron *“fortalecer los mecanismos de cooperación en las áreas de prevención y mitigación de los desastres naturales a través de capacitación, entrenamiento, fortalecimiento institucional y la transferencia de tecnología.”* (Declaración de Antigua, 1999. p. 2, 7).

Los mismos primeros mandatarios de Centroamérica, así como de Panamá y de algunos países del Caribe volvieron a reunirse en octubre de aquel mismo año 1999 y también en Guatemala. Adoptaron un Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica y establecieron el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres para el Período 2002 a 2004, encomendando al CEPREDENAC su coordinación. Y entre sus acuerdos principales incluyeron a este: *“Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que, en coordinación con las autoridades nacionales competentes, establezca en el menor plazo posible los mecanismos de acción conjunta, transparentes y participativos, para la prevención de riesgos y mitigación de desastres en la región, con el apoyo de las instituciones regionales correspondientes.”* (Declaración de Guatemala II, 1999, p. 3)

En la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en la Ciudad de Québec, Canadá, en 2001, los Jefes de Estado hicieron la siguiente declaración: *“Nos comprometemos a fortalecer la cooperación hemisférica y las capacidades nacionales para desarrollar un enfoque más integrado en el manejo de los desastres naturales. Continuaremos implementando políticas que mejoren nuestra capacidad para prevenir, mitigar y atender las consecuencias de los desastres naturales...”* (Cit. por EIRD, 2001a, p. 3).

En el presente año hubo otras afirmaciones parecidas de los primeros mandatarios latinoamericanos. En enero, en la **Cumbre Extraordinaria de las Américas** realizada en Monterrey, México, dijeron: *“Asumimos el compromiso de incrementar la cooperación y fortalecer las instituciones responsables de coordinar e implementar las acciones orientadas a disminuir el impacto de los desastres naturales en las personas y su efecto en los planes nacionales de desarrollo, con énfasis en las áreas de prevención, mitigación, atención de emergencias y gestión de riesgo en sus diferentes niveles.”* (Declaración de Nuevo León, 2004, p. 8). También desde México, en su Declaración de Guadalajara firmada en mayo de 2004, los Presidentes de América Latina y el Caribe, reunidos con los de la Unión Europea, manifestaron lo siguiente: *“Reafirmamos el compromiso de fortalecer nuestra cooperación con miras a facilitar un manejo eficiente de todas las fases de los desastres, naturales o provocados por el hombre, con particular hincapié en la prevención y en la mitigación.”* (Declaración de Guadalajara, 2004, p. 14).

Y también en el presente año, en julio en Quito, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una Estrategia Andina para la Prevención de Desastres a ser implementada por órganos especializados de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Formulada con el concurso de numerosos expertos de entidades de los países miembros de la CAN, dicha estrategia tiene como uno de sus cinco ejes

temático-programáticos la sensibilización y el aumento de una cultura de prevención de desastres basada en la premisa de que es esencial la incorporación de esa práctica a la cultura ciudadana.

Gravemente afectada como a menudo es la subregión andina por desastres, principalmente los causados por la recurrente incidencia del fenómeno llamado “El Niño”, los indicados dignatarios de Estado confiaron al Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) la ejecución de la estrategia aprobada. Para cumplir tal mandato, éste diseñará un Plan de Acción y constituirá una Cartera de Proyectos. Brindará apoyo crucial al emprendimiento la Corporación Andina de Fomento mediante su Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres (PREANDINO), cuya valía fue formalmente reconocida por los Presidentes de Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela en su reciente reunión de Ecuador.

Afines con todas esas manifestaciones de altos conductores políticos se habían registrado ya antes expresiones de algunos grupos de la sociedad civil e inclusive de especialistas internacionales en desastres.

Un ejemplo sobre los primeros lo dio en 2000 una reunión de dirigentes de agrupaciones de la sociedad Centroamericana y del Caribe, realizada en Nicaragua, que analizó la situación de prevención, mitigación y preparación y culminó en la Declaración de Granada. Expresaron ellos en ésta su preocupación porque no sentían a sus países habilitados aún para enfrentar eficazmente situaciones de desastre y demandaron de sus gobiernos capacitación y promoción para que el pueblo tuviera participación importante en la prevención de los riesgos. Y en cuanto a los grupos mencionados en segundo lugar, un ejemplo indicativo lo dio también en el año 2000 uno ad-hoc formado por expertos en desastres pertenecientes a organismos de Naciones Unidas como la experimentada OPS y la entonces EIRD. Identificando preocupantes carencias, propusieron ellos que se insistiera en promover la prevención, la mitigación y la preparación para la lucha contra los desastres en un marco de reconocimiento de la pobreza como factor causal y de conjugación con el desarrollo sostenible.

---

## **Lección y Cavilación**

---

Antiguas o recientes, manifestaciones como éstas sugieren que, en grado apreciable, por lo menos miembros eminentes de las élites políticas, cívicas y académicas de la región han forjado ya conciencia de que para que los países se enfrenten con eficacia al reto de los desastres es indispensable, en todo caso, que cambien de la conducta de reacción a la de prevención.

Si eso es así en efecto, bien puede ser atribuído principalmente a la acción promotiva y educativa impulsada por el Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN). Y en tal caso, de su heredera, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), se habría

esperado naturalmente que continuara propiciando como central el enfoque de prevención. Pero la EIRD tiende a promover más bien el de reducción como un todo mayor, considerando a la prevención como uno de sus componentes, aparentemente ya sin la condición de instrumento eminente y prioritario. Si ello fuera realmente lo que se quisiera ahora, ¿qué podría hacer toda la gente que, a lo largo de tantos años, aprendió de la propia Organización de las Naciones Unidas que el gran reto consistía en lograr progresar de la reacción a la prevención? ¿Tendría que olvidar aquello y comprender más bien que la reducción – que se diría meta y resultado – puede desplazar a la prevención para obrar como herramienta capital por sí misma a fin de lograr los trascendentales cambios apetecidos? ¿Y, por último, si la prevención fuera a ser relegada en efecto a segundo plano al ser absorbida así por la reducción, no resultaría poco coherente seguir planteando como indispensable la formación de toda una “cultura de la prevención” inclusive en Kobe?