



1.2 Contexto y marco de la política de reducción del riesgo de desastres: el desarrollo sostenible

“Aunque no podemos eliminar las amenazas naturales, sí podemos eliminar aquellas que causamos, minimizar las que exacerbamos y reducir nuestra vulnerabilidad al máximo. Para hacer esto, se necesitan comunidades y ecosistemas saludables y resistentes. Bajo este punto de vista, la mitigación de los desastres es, claramente, parte de una estrategia más amplia del desarrollo sostenible: lograr que las comunidades y naciones sean social, económica y ecológicamente sostenibles.”

Fuente: J. Abramovitz, 2001

Aunque el respaldo político a la reducción del riesgo de desastres debe darse en la cúspide del poder político, sólo se hará realidad en la medida en que la percepción del riesgo y las acciones propuestas guarden relación con la cultura y los hábitos de la sociedad.

La idiosincrasia nacional y la forma de gobierno elegida pueden ser tan determinantes como otras consideraciones sociales, económicas y ambientales para comprender y administrar el riesgo en un país determinado.

En el mundo de hoy, las sociedades confrontan una realidad que cambia rápidamente. Por ese motivo, la única forma de apreciar el valor de la reducción del riesgo de desastres es definiendo y evaluando rigurosa y permanentemente las relaciones que existen entre las convicciones y las condiciones de vida de las personas, el entorno cambiante en que viven y del cual dependen para subsistir, y las fuerzas de la naturaleza.

La reducción del riesgo de desastres depende sobre todo de las consecuencias de decisiones colectivas que se adopten y

de acciones individuales que se lleven o no a cabo. La formación de una cultura de reducción de desastres depende de los siguientes contextos y procesos:

- el contexto político;
- el desarrollo sostenible en sus tres aspectos conexos: sociocultural, económico y ambiental; y
- las consideraciones regionales que vinculen la reducción de desastres con el desarrollo sostenible.

Para promover la sostenibilidad de la reducción de desastres es preciso reconocer y utilizar de la mejor manera posible las relaciones existentes entre las metas sociales, económicas y ambientales a fin de reducir el riesgo de amenazas importantes. Ello entraña disponer de capacidad para disminuir la exposición y ayuda para la recuperación luego de eventos de origen natural o antrópicos, sean esporádicos de gran alcance o frecuentes de escala menor.

Para cualquier país, especialmente para los países más pobres, lo importante es establecer comunidades sostenibles cuya

Recuadro 1.3

Los seis principios de la sostenibilidad

1. Mantener y mejorar la calidad de vida
2. Reforzar el dinamismo económico
3. Asegurar la equidad social e intergeneracional
4. Mantener y mejorar la calidad del medio ambiente
5. Incorporar la resiliencia a los desastres y la mitigación en las acciones y decisiones
6. Utilizar un proceso participativo y creador de consensos para la toma de decisiones

Fuente: J. Monday, *Building back better*, 2002.



1.2. Contexto y marco de la política de reducción del riesgo de desastres: el desarrollo sostenible

base social contemple la salud, el respeto por la diversidad cultural, la equidad y las necesidades de las futuras generaciones. Todos los países necesitan contar con un sistema ecológico saludable y diversificado que sea productivo y capaz de sostener una economía sana que se adapte a los cambios y que considere las limitaciones sociales y ecológicas. Esto no puede lograrse sin incorporar estrategias de reducción de desastres, uno de los seis principios de la sostenibilidad, que requieren un sólido compromiso político.

El interés por invertir en la reducción del riesgo de desastres está vinculado en gran medida con los esfuerzos por disminuir la pobreza. Se trata de mejorar las normas de seguridad y las condiciones de vida, preocupándose por proteger de las amenazas a las comunidades, a fin de aumentar su resistencia. Podría argumentarse que una sociedad más preparada para enfrentar los desastres es una cuestión de ética, justicia social y equidad. Pero también influyen los beneficios económicos, puesto que el desarrollo socioeconómico se ve seriamente afectado cuando se desvían los escasos recursos que estaban destinados al logro de objetivos de desarrollo a largo plazo se desvían hacia la asistencia a emergencia y las necesidades de reconstrucción.

Las prácticas ambientales inadecuadas, los cambios ambientales de alcance mundial, el crecimiento de la población, la urbanización, la injusticia social, la pobreza, los conflictos y la visión económica de corto plazo están generando sociedades vulnerables. Si se pretende que la estrategia de reducción del riesgo de desastres rinda los frutos esperados, debería abordarse de lleno el efecto que tiene el desarrollo en los desastres, en un mundo cada vez más inestable. Esto se torna especialmente urgente ante los riesgos a largo plazo que conlleva el cambio climático, cuyo alcance supera en mucho el de la degradación ambiental o la deficiente gestión de los recursos naturales. El desarrollo en la forma tradicional no toma en cuenta el riesgo y

favorece la ocurrencia de desastres que amenazan su propia existencia (BCAS 2002).

El contexto político

El compromiso político es un elemento fundamental de acción que se requiere para reducir el riesgo. De hecho, uno de los cuatro objetivos principales de la EIRD es obtener el respaldo político de las autoridades. Para alcanzar dichos objetivos es preciso aumentar la coordinación en todos los planos. La reducción de desastres debe abordarse como una cuestión de política en todos los sectores de gobierno, incluidos salud, agricultura, medio ambiente y desarrollo. (En el capítulo 3 se profundiza el tema de las políticas nacionales y regionales.)

Por ejemplo, en África meridional, distintos elementos se han unido para influir en el contexto político de desastres. Los enfoques más recientes en materia de gestión de desastres se han visto condicionados por largos decenios de conflictos armados, inestabilidad política y migración de la población. En algunos casos, además de la pérdida de vidas, de daños y destrucción de la infraestructura provocados por la guerra, la presencia prolongada de operaciones de socorro ha creado un sentido de dependencia con respecto a la ayuda externa.

La ayuda humanitaria internacional que a menudo llega a los países que sufren sequías o inundaciones graves, rara vez está acompañada del apoyo a los cambios institucionales de largo plazo que se requieren para promover actividades prácticas de mitigación. En buena medida, el énfasis en la atención inmediata de las necesidades materiales y en la promoción de capacidad logística para enfrentar las crisis, así como en la urgencia de satisfacer las necesidades de la población desplazada, subsisten mucho tiempo después de que se haya superado el período de la emergencia. Con demasiada frecuencia, el recuerdo de los suministros de socorro de emergencia recibidos o el legado de la asistencia

“Hay esperanzas de lograr que el medio ambiente acarree menos peligros, pero ello dependerá de la vinculación, convergencia e integración de los estudios sobre amenazas con las percepciones más generales de sostenibilidad y equidad.”

Fuente: White, Kates y Burton, 2001

“La gestión del riesgo requiere de la voluntad política. Por su parte, ésta dependerá del liderazgo político y de un conjunto variable de incentivos, presiones y polémicas. Cuando las prioridades de inversión se reorientan desde proyectos de desarrollo con efectos visibles hacia la atención de amenazas abstractas de largo plazo, posiblemente haya que pagar un costo político elevado. Es difícil conseguir votos afirmando que se evitó que ocurriera un desastre. ¿Cómo podemos nosotros, para quienes la gestión del riesgo constituye una tarea prioritaria y que podemos aportar valiosos conocimientos y destrezas técnicas, entrar a ese escenario político? Ése es el punto central del problema. Sabemos que tenemos que actuar, pero ¿tenemos idea de cómo hacerlo?”

Fuente: I. Christoplos, J. Mitchell y A. Liljelund, 2001.



“Las condiciones políticas imperantes en un país cuando se produce un desastre son un factor determinante de los efectos de éste en la sociedad.”

Fuente: M. Glantz, 2000.

“¿Pueden el desarrollo sostenible y los mecanismos internacionales que apuntan a reducir la pobreza y proteger el medio ambiente, lograr éxito sin tener en cuenta el riesgo que acarrearán las amenazas naturales y sus efectos? ¿Puede el planeta permitirse los crecientes costos y pérdidas provocados por los llamados desastres de origen natural? La respuesta corta y precisa es: no.”

Fuente: EIRD, 2003.

externa han contribuido a desalentar las iniciativas locales o las inversiones institucionales duraderas tendentes a reducir el riesgo de desastres.

Si bien es cierto que las medidas de corto plazo para reducir la pérdida de vidas son eficaces, falta todavía un compromiso sostenido a largo plazo para la reducción de desastres. Sin embargo, para que esto sea viable debe demostrarse la competencia para resolver las necesidades inmediatas de supervivencia y al mismo tiempo asegurar el logro de los objetivos de largo plazo, tales como la prevención o la creación de capacidad.

Los esfuerzos realizados en las ciudades de Manizales y Medellín, en Colombia, ilustran este enfoque. Allí, gracias a las iniciativas de municipios, universidades, empresarios privados y grupos comunitarios en materia de reforestación, colocación de una cubierta vegetal, mejoramiento de los sistemas de drenaje y otras obras de ingeniería, se ha logrado disminuir notablemente el número de muertes y los perjuicios económicos ocasionados por deslizamientos e inundaciones. En algunos casos, esas inversiones incluso están generando ingresos a través de las cosechas y del turismo.

El cambio político, las reformas económicas y el desarrollo de políticas públicas para proteger a las personas y a los recursos son requisitos esenciales para reducir los desastres. Es a la vez posible y necesario aprovechar las posibilidades de cambios de comportamiento social a través de la “ventana de oportunidades” que se presentan después de un desastre, por ejemplo, recurriendo por igual a las capacidades de mujeres y hombres para la etapa de reconstrucción. Políticos que adoptan políticas sin vuelta atrás y que aplican el principio de precaución cuando se trata de proteger el medio ambiente, deberían tener una actitud similar cuando se trata de reducción de desastres.

Asimismo, las personas que ejercen grandes presiones para provocar cambios en la política ambiental deberían transformarse en una fuerza política e insistir para que los gobiernos protejan a la población de los desastres. Si se convierte en un tema popular, la reducción del riesgo de desastres cobrará impulso.

También hay que señalar que las decisiones políticas pueden generar efectos adversos en el impacto provocado por los desastres. Por ejemplo, los grandes proyectos de aprovechamiento hidráulico producen el desplazamiento de personas, cambian los

Recuadro 1.4

Perspectivas paralelas

Dos países respondieron a una pregunta sobre el papel que desempeña el compromiso político en la reducción del riesgo de desastres.

País uno: un país altamente propenso a los desastres, que dispone de considerables recursos técnicos, materiales y financieros, y que tiene grandes aspiraciones políticas de modernización.

“La mitigación no es un tema prioritario, salvo cuando se produce un desastre. Dadas las numerosas necesidades apremiantes en materia de salud, educación, desarrollo, defensa, etc., en épocas normales la mitigación de los desastres debe pasar a segundo plano. En nuestra opinión, no existe una receta fácil para superar estos obstáculos.”

País dos: un país altamente propenso a los desastres, con escasos recursos técnicos, materiales y financieros, y exigencias muy superiores de concretar sus aspiraciones políticas de desarrollo.

“El gobierno ha logrado institucionalizar el concepto de gestión de los desastres y al mismo tiempo generar impulso en la población a bastarse a sí misma para hacer frente a los desastres y responder a ellos.”

Fuente: Cuestionario de la EIRD, 2001.

puntos de referencia de las comunidades en torno al paisaje y su percepción del riesgo, con lo cual aumentan la vulnerabilidad y disminuyen la capacidad de la gente para evaluar posibles amenazas y anticiparse a ellas.

El desarrollo sostenible

La reducción de desastres se ha convertido en un requisito indispensable del desarrollo sostenible. Durante sus deliberaciones anuales, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido incluyendo la reducción de desastres en el examen de los temas relacionados con el desarrollo sostenible. Es más, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDSD), del 2002, se aprobó el Plan de Acción de Johannesburgo, que incluye entre sus objetivos principales para el 2015, la reducción del riesgo y de la vulnerabilidad (para mayores detalles, véase el Anexo 5).

La escalada mundial de grandes desastres constituye una amenaza tanto para el desarrollo sostenible como para las iniciativas de alivio de la pobreza. Una reiterada exposición a desastres puede conducir a una espiral descendente de pobreza, lo que hace peligrar el Principio 1 de la Declaración de Río. Este principio establece que el ser humano es la preocupación central del desarrollo sostenible y que tiene derecho a una vida sana y productiva, en armonía con la naturaleza.

El mejor momento para introducir el tema de la reducción de desastres en la planificación del desarrollo sostenible es en el período de reconstrucción luego de ocurrido un desastre. Sin embargo, cuando las iniciativas de reducción de desastres se perciben como un conjunto de actividades desarticuladas, entran a competir con otros objetivos ambientales y de desarrollo y ya no se perciben como parte integrante del mismo conjunto. Por ese motivo, para aumentar la sostenibilidad de las comunidades se

requiere de un compromiso político y la aceptación de la reducción del riesgo por parte de la sociedad.

Las sociedades se tornarán resistentes cuando incorporen procesos de adaptación y gestión del riesgo en sus estrategias de desarrollo sostenible. Esto implica la necesidad de proteger los medios de subsistencia contra el riesgo y contra la incertidumbre que traen consigo los cambios ambientales de alcance mundial, basándose en la equiparación de los diferentes componentes de su estrategia de desarrollo.

Contexto sociocultural

Vista como pilar del desarrollo sostenible, la relación entre los desastres y el sistema sociocultural es un componente importante de la reducción del riesgo de desastres. (La vulnerabilidad social se examina más detenidamente en el capítulo 2.) El término cultura se interpreta de innumerables maneras y constituye un concepto complejo.

Existen diferencias entre los diversos grupos sociales y ellas son el reflejo de una serie de factores, incluidos el lenguaje, los sistemas socioeconómicos y políticos, la religión y la etnicidad, así como la experiencia histórica y la relación con la naturaleza. Tal como ocurre entre las mujeres y los hombres que pertenecen a grupos etarios diferentes, cada grupo cultural posee su propio conjunto de experiencias y expectativas. Es más, estas vinculaciones entre las personas forman parte de relaciones desiguales de poder que poseen diferentes conjuntos de valores. Algunos grupos pasan a ser dominantes, mientras que otros son marginados. En el contexto de los desastres de origen natural, todos estos factores son altamente pertinentes.

Gran parte de los conceptos tradicionales sobre los desastres se basaban en la idea de que la naturaleza y la cultura son entes separados. Se consideraba que los

Una definición de cultura

Unidad compleja que incluye las formas de vida de un pueblo, sus actitudes, valores, creencias, artes, ciencias, modos de percepción y hábitos de reflexión y de acción. En suma, el conjunto de capacidades que es fundamental para definir la forma de adaptación de un pueblo determinado.

Adaptado de: Dictionary of concepts in cultural anthropology, Robert H. Winthrop, 1991.



“Aunque el soporte que constituyen el desarrollo sostenible, la protección y conservación de los recursos y un justo desarrollo social nunca impedirá que las mujeres y los hombres sufran los efectos adversos de eventos extremos de origen natural, sí puede evitar que estos tengan consecuencias desastrosas para las personas. No obstante, mientras subsistan las desigualdades estructurales que limitan la vida de las mujeres o se mantengan otras formas de desigualdad social entre personas, naciones y regiones, no podrá lograrse el desarrollo sostenible ni la reducción de desastres. Los hombres y las mujeres pueden y deben encontrar un terreno común para emprender el duro trabajo de construir formas de vida más sostenibles, justas y seguras en este planeta.”

Fuente: Elaine Enarson, 2002.

desastres eran producto de una naturaleza caprichosa e impredecible y, en consecuencia, que estaban fuera del control de los seres humanos. A menudo se los atribuía a la acción de fuerzas sobrenaturales, o casos fortuitos.

Sin embargo, posteriormente resultó cada vez más evidente que los desastres obedecen a causas más complejas y que, además de la naturaleza, son provocados por los seres humanos. Más allá de las convicciones, los desastres se visualizan en función de sus componentes culturales y sociales. Entre los países y en el seno de algunas sociedades hay grandes diferencias en materia de vulnerabilidad a los desastres, que responden a relaciones desiguales de poder y que se traducen en una distribución y acceso desiguales de la riqueza entre diferentes culturas o escenarios políticos. Por este motivo, es preciso investigar más a fondo sobre las causas sociales de desastres.

Es importante que las intervenciones externas no despojen a la población local afectada de su apropiación del desastre. Con creciente frecuencia se aprecia la necesidad de que las actividades de reducción de desastres se basen en la aplicación de un enfoque participativo que involucre lo más posible a las comunidades locales, considerándolas como grupos proactivos de intereses y no

como grupos destinatarios pasivos para la intervención.

A menudo las soluciones que se consideran de sentido común en un medio cultural determinado, pueden no serlo en otro. Durante los desastres casi siempre subsisten las estructuras sociopolíticas y culturales locales, tales como las relaciones de parentesco, los derechos tradicionales, las redes comunitarias y familiares y los sistemas de liderazgo, siendo importante no debilitarlas.

Por ejemplo, es importante reconocer que la muerte y las enfermedades tienen fuertes connotaciones culturales. Cuando un grupo cultural impone a otro decisiones tales como los entierros colectivos, pueden suscitarse problemas graves que perturban el duelo y que tienen consecuencias sociales, legales y psicológicas de largo plazo. Asimismo, hay que examinar con sentido crítico algunas prácticas tradicionales, puesto que las normas culturales y la estructura familiar pueden aumentar la vulnerabilidad a los desastres de niñas y mujeres.

También hay que conocer claramente los patrones culturales que moldean la vida de hombres y mujeres, a fin de tener en cuenta sus distintas necesidades, funciones y poder social en diversos contextos

Recuadro 1.5

Los efectos del cambio cultural en la resiliencia ante desastres

Ciertos cambios culturales que ocurren en comunidades con costumbres tradicionales pueden disminuir su resiliencia para enfrentar desastres y, al mismo tiempo, ciertos desastres pueden acentuar dichos cambios. Si bien es cierto que seguramente dichos cambios se habrían producido de todas maneras, no hay duda alguna de que los desastres pueden precipitarlos. Así lo revelan los siguientes ejemplos tomados de Estados insulares del Pacífico:

- La introducción de cultivos nuevos, en especial de mandioca, que es más vulnerable a los grandes vientos, en comparación con los cultivos de subsistencia tradicionales como la batata o el taro.
- El reemplazo de viviendas tradicionales, que eran resistentes a amenazas, por construcciones proporcionadas después del desastre y que resultaron inadecuadas para resistir el clima.
- La menor necesidad de conservar y almacenar luego alimentos debido al envío de suministros de socorro, en especial arroz, producto que ha pasado a ser un componente cada vez más importante de la dieta alimenticia tanto en el campo como en las zonas urbanas.

Fuente: John Campbell, Universidad de Waikato, 2001

sociales. Generalmente se considera que el hombre es el principal generador de ingresos, mientras que las actividades económicas de las mujeres, que a menudo constituyen la base de la economía familiar, son menos visibles. En ellas recae la responsabilidad fundamental de cuidar de los niños, ancianos, discapacitados y enfermos que pueden tener limitada facilidad de desplazarse y sobrevivir en un desastre. Las relaciones de dependencia y vulnerabilidad según el sexo, basadas en diferencias en cuanto a funciones reproductivas, son tan importantes en caso de desastres como la correspondiente aptitud de hombres y mujeres de participar plenamente en la toma de decisiones con respecto a la gestión de las amenazas y el riesgo en el hogar, la comunidad o el país.

En muchas culturas, el apego a la tierra es un elemento muy importante, por lo que las decisiones que involucren el desplazamiento de personas deben ser tomadas con mucho cuidado. En algunos casos, personas han expresado que se sintieron más inseguras y en peligro en el lugar en que fueron reasentadas que si hubieran permanecido en su propio entorno. En muchos casos, las personas se resisten a abandonar la vivienda en que han invertido la mayor parte de su tiempo y su dinero, lugar en el cual obtienen ingresos y cuidan de los miembros de su familia. A menudo esa vivienda será el principal legado que dejarán a sus hijos.

En otros casos, las comunidades que reciben a los damnificados sienten que se ha abusado de su bondad y no es raro que reaccionen en forma violenta. Puede ser que desde el punto de vista científico la reubicación de comunidades en riesgo parezca ser la medida de prevención más acertada y razonable, pero puede ir en contra de las normas culturales prevalecientes.

Cuando se trata de la reducción de desastres, es importante tener presente el cambio y la continuidad cultural. Por ejemplo, en las comunidades tradicionales de las islas del Pacífico, la ayuda mutua era muy común después de un desastre y en gran medida era mantenida por sistemas ceremoniales de intercambio. Sin embargo, estas redes de intercambio fueron debilitándose a medida que el comercio, que a menudo giraba en torno a las capitales de las colonias, fue reemplazando las formas tradicionales de intercambio. Los gobiernos

coloniales ocuparon el lugar de las redes políticas tradicionales y los misioneros desestimularon aun más el intercambio al identificarlo como una amenaza contra la cristiandad. Posteriormente, la ayuda de emergencia redujo también la necesidad de mantener esta clase de redes.

Las migraciones de muchos isleños del Pacífico a lugares tales como Australia, California y Nueva Zelanda han generado nuevas redes de intercambio. En la actualidad, después de un desastre, los Estados insulares del Pacífico reciben grandes flujos de recursos en forma de remesas de familiares expatriados. Desde el punto de vista cultural, los desastres se han convertido en eventos importantes por conducto de los cuales la diáspora isleña en el Pacífico mantiene el contacto con sus antiguos hogares. Muchos investigadores que trabajan en países en desarrollo o en comunidades locales han llegado a la conclusión que en el pasado, incluso en tiempos precoloniales, existía una amplia gama de medidas para reducir desastres. En algunos casos, una serie de factores socioculturales o económicos contribuyeron a debilitar esas medidas, socavando el respaldo cultural y las actividades sociales que de lo contrario habrían llevado a los miembros de una comunidad a compartir la exposición al riesgo o a reforzar su capacidad de enfrentar situaciones anómalas.

El contexto económico

Son claras las relaciones que existen entre los desastres y el sistema económico, otro pilar del desarrollo sostenible. Históricamente, las personas siempre han invertido para obtener y luego proteger los recursos que consideran más valiosos. Éste es el principio que subyace al sistema de seguros u otras formas de distribuir el riesgo en una comunidad determinada, incluidos la propiedad o la responsabilidad conjuntas de proteger el patrimonio.

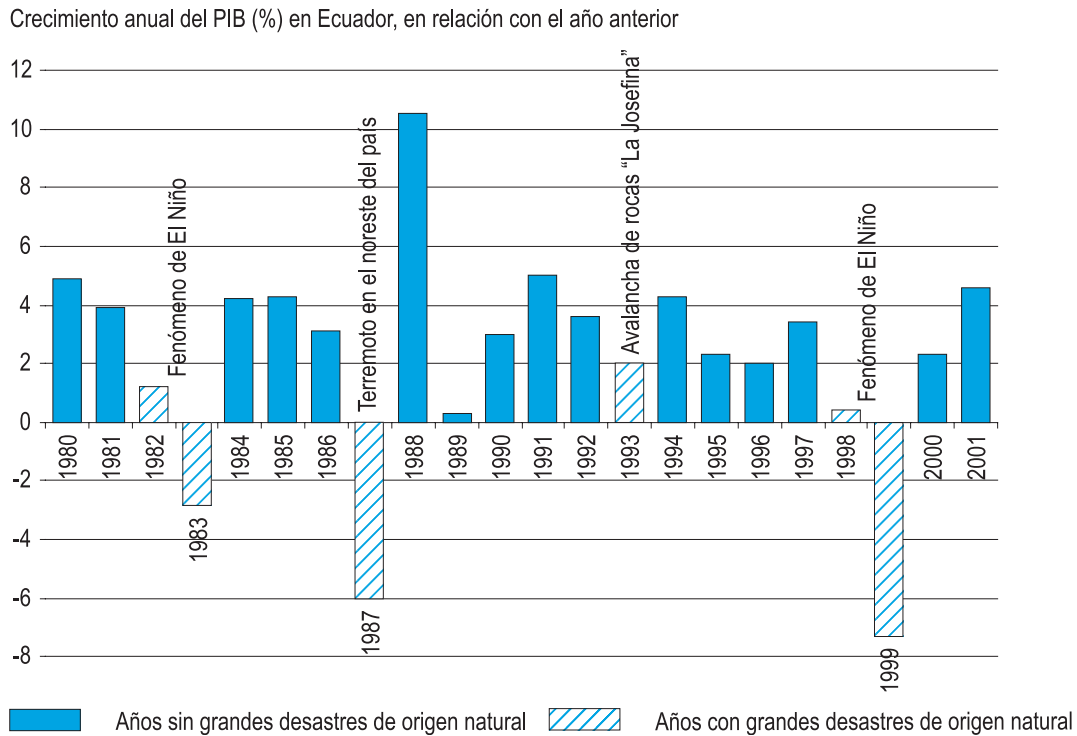
En las economías de subsistencia, la preocupación de un campesino por proteger a su única vaca, de un horticultor por conservar el agua o de un pescador por remendar sus redes, refuerza aún más el papel decisivo que desempeñan los sistemas económicos en la reducción del riesgo.

La economía y la percepción de que han aumentado tanto la magnitud como la frecuencia



Gráfico 1.4

Crecimiento Anual del Producto Interno Bruto (PIB) y principales “desastres de origen natural” ocurridos en Ecuador, 1980-2001



Fuente: Proyecto PRECUPA/COSUDE, Banco Central del Ecuador, 2002

de desastres, son incentivos para que los bancos de desarrollo e instituciones internacionales de asistencia incorporen la reducción del riesgo en sus estrategias de desarrollo y diseñen alternativas innovadoras de inversión financiera. Lo mismo sucede en los hogares y microempresas así como en economías nacionales y regionales.

Para la planificación y gestión del riesgo se requiere estimar los efectos económicos de posibles desastres, tomando como base los mejores mapas de amenazas e información macroeconómica disponible. Ello incluye la estimación del costo de desastres, la evaluación de costos y beneficios de la reducción de desastres y de las medidas de transferencia del riesgo (incluido el valor de sistemas de pronóstico mejorados), así como los incentivos que brinda la comunidad internacional para que se formulen proyectos proactivos de reducción de desastres. Ese tipo de estudios se lleva a cabo mediante acuerdos internacionales de cooperación, especialmente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los costos reales de desastres de origen natural son difíciles de apreciar. Entre los principales obstáculos para ello cabe mencionar la falta de datos confiables, o de definiciones claras y coherentes de lo que se trata de medir.

Por lo general, las metodologías que se usan no son fácilmente comparables y los criterios para estimar los costos o establecer el alcance de la cobertura pueden ser incompatibles de un lugar a otro. Además, no se ha demostrado todavía que la disponibilidad de un cálculo más exacto de los daños y pérdidas conduzca necesariamente a modificar las decisiones de política o las prácticas de comercialización.

Habría que realizar una revisión crítica de los indicadores monetarios relacionados con los desastres, puesto que a menudo no se consideran situaciones económicas y sociales específicas. La estimación de las pérdidas debería incluir la naturaleza y magnitud de la pérdida por concepto de empleos. Asimismo, las pérdidas deberían

Recuadro 1.6**Pérdidas económicas ocasionadas por desastres de origen natural en el 2003**

En el año 2003 se produjo una serie de grandes desastres de origen natural, en que el número de muertes superó con creces la cifra histórica promedio. En todo el mundo fallecieron más de 50 mil personas a causa de catástrofes de origen natural, es decir, casi cinco veces más que el año anterior (11 mil). Esta cifra tan elevada sólo se ha registrado en cuatro ocasiones desde 1980. La onda de calor en Europa y el terremoto en Irán cobraron más de 20 mil vidas cada uno.

El número de catástrofes de origen natural ocurridas en el 2003 fue de aproximadamente 700, esto es, similar al año anterior, pero las pérdidas económicas superaron los 60 mil millones de dólares en el 2002 (las pérdidas ascendieron a 55 mil millones).

En todo el mundo, 70 terremotos causaron pérdidas económicas evaluadas en aproximadamente 6 mil millones de dólares, esto es, mucho más que las pérdidas aseguradas, que se acercaron a 100 millones de dólares. Las tormentas de viento representaron cerca de un tercio de los 700 eventos registrados, salvo por el 75% de las pérdidas aseguradas contra daños por catástrofes de origen natural.

Fuente: Munich Re, 2003.

Recuadro 1.7**Beneficios económicos generados por las iniciativas de reducción de desastres**

En el Caribe, la información disponible revela que, en función del costo, es notablemente más eficaz diseñar y construir estructuras capaces de resistir el máximo de fuerza del viento o de sismos previstos en un lugar determinado, que hacerlo aplicando estándares menos estrictos y sufrir las consecuencias.

Fuente: Organización de los Estados Americanos, 1993.

Suiza reconoció hace mucho tiempo la importancia de los bosques para proteger contra deslizamientos y avalanchas los principales bienes económicos (camino, industrias, infraestructura, turismo), asentamientos humanos y la población. Gracias a los bosques, se estima que el país economiza anualmente entre 2 mil y 3.500 millones de dólares.

Fuente: Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, Economics and Climate, 1999.

Luego de las inundaciones de 1993 en el medio de Estados Unidos el gobierno federal logró disminuir la cantidad de reclamos por ese tipo de eventos mediante la compra a los residentes de propiedades expuestas a inundaciones y su traslado a zonas alejadas de la planicie fuera de la crecida de 100 años. La iniciativa de compra de las propiedades se tradujo en una importante disminución de reclamos al Programa de Seguros contra Inundaciones y la posibilidad de destinar los terrenos inundables a otros fines. A largo plazo, la sostenibilidad económica, los esfuerzos por mitigar las amenazas y la mejora en la evaluación del riesgo mediante la utilización de mecanismos adecuados redundarán en beneficios ambientales.

Fuente: Annual Hazards Research and Applications Workshop, Universidad de Colorado, 2001.

Recuadro 1.8**Iniciativas económicas para la reducción de desastres**

- Evaluar el potencial de daños y pérdidas a raíz de desastres de origen natural (incluyendo la perspectiva histórica).
- Analizar los costos y beneficios de la gestión de desastres (asignación eficiente de los recursos en función del costo).
- Incluir el riesgo de desastre en la etapa de evaluación de proyectos de inversión, incluyendo análisis costo-beneficio que estimen la vulnerabilidad a desastres en sus distintos niveles generales de calidad y fuerza, así como la rentabilidad de determinadas medidas que aumentan la resistencia a desastres.
- Evaluar la relación de correspondencia entre calidad y cantidad de medidas estructurales de mitigación.
- Crear incentivos, formas de compartir costos y medidas de recuperación para reducir desastres.
- Estudiar la posibilidad de traspasar el riesgo de desastres y las oportunidades de financiamiento.
- Hacer cumplir la reglamentación de acuerdo con los distintos grados de desarrollo económico y de capacidad gubernamental.
- Establecer una política de precios orientada al uso racional de los recursos.

Adaptado de: C. Benson, United Kingdom Overseas Development Institute, Department for International Development, 2002.



relacionarse con la situación y vulnerabilidad de los hogares antes y después de desastres. Las consecuencias de perder 50 dólares pueden ser insignificantes o enormes según la situación económica y social del afectado.

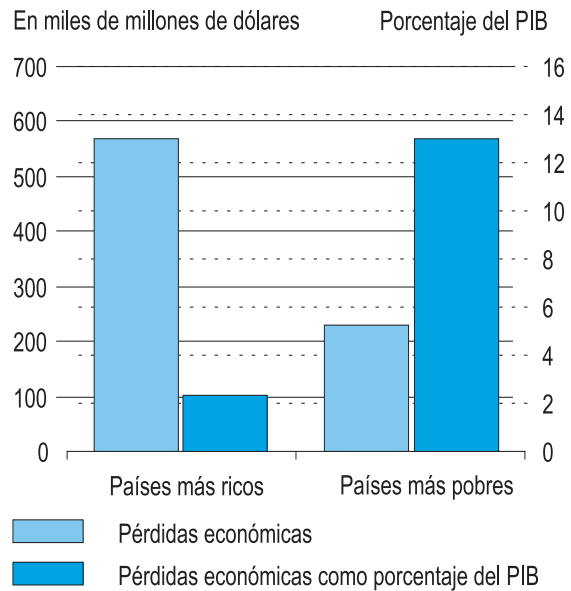
Dada la recurrencia y periodicidad de las amenazas naturales, siempre habrá que realizar esfuerzos concertados para enfrentarlas eficazmente y evaluar cuán a menudo se necesitará de asistencia de emergencia o qué posibilidades existen de reducir los daños en el futuro. El fomento de la reducción del riesgo de desastres debe guardar relación con la realidad. En el caso de las inundaciones de Mozambique, en el año 2000, pese a las grandes sumas que se comprometieron como ayuda para la reconstrucción, solamente se dispuso del 15% del costo para reemplazar el sistema de medición del nivel de los ríos. En todo caso, como la ayuda tardó mucho en materializarse, fue imposible completar importantes obras de infraestructura antes de la siguiente estación lluviosa.

Es preciso disponer de información sobre los beneficios a largo plazo de la reducción del riesgo de desastres, comparados con el costo de repetidas inversiones en obras de reconstrucción post desastre a corto plazo. En vista de los exorbitantes costos económicos y sociales que entraña la recurrencia de los desastres, la planificación a largo plazo para reducir las amenazas se ha transformado cada vez más en principio rector y requisito previo de la sostenibilidad de las inversiones físicas. Por ese motivo, es preciso evaluar los beneficios netos de la ubicación o del uso de la tierra en zonas peligrosas, como también los beneficios reales que pueden acarrear los eventos extremos.

Mejorar y hacer cumplir los marcos regulatorios para la reducción de desastres, incluidos los seguros para eventos desastrosos, los códigos de construcción y el ordenamiento territorial, pueden aumentar la posibilidad de que la infraestructura esté adecuadamente ubicada y construida de modo que se reduzcan al mínimo los daños. Esto implica definir una política pública sobre seguros, proporcionar incentivos de mercado y franquicias para la reducción del

Gráfico 1.5

Pérdidas por concepto de desastres, totales y como porcentaje del PIB, en los países más ricos y más pobres, 1985-1999



Fuente: Adaptado de MunichRe, 1999

riesgo y la vulnerabilidad, ofrecer protección contra las fluctuaciones de precio de seguros y reaseguros, aumentar la cobertura de seguros a costos razonables y respaldar mecanismos financieros pertinentes.

Asimismo, es preciso investigar más a fondo la relación que existe entre la reducción del riesgo de desastres, los desastres en sí y también la globalización, a fin de estudiar, por una parte, los efectos perjudiciales de la desregularización y, por la otra, las ventajas relacionadas con la competitividad económica. Al respecto, no hay que subestimar los cambios que trae consigo la globalización, que influyen en la cohesión social, en los recursos del medio ambiente, en la estabilidad económica y en las condiciones de vida; aspectos todos ellos estrechamente relacionados con la resiliencia a los desastres. La capacidad de enfrentar desastres no debe verse disminuida por un incremento de la desigualdad económica, del pago de la deuda, aplicación de prácticas no equitativas en el comercio mundial y políticas de ajuste desacertadas. Por el contrario, hay que tener más seriamente en cuenta la posibilidad de que la reducción del riesgo se convierta en factor esencial para aumentar la competitividad, proteger las inversiones y contribuir a asegurar oportunidades de comercio, evitando al mismo tiempo que ocurran nuevos riesgos y perturbación de los negocios.

Recuadro 1.9**Consecuencias económicas de los desastres de origen natural en Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico**

Al igual que en muchos países pobres, la experiencia de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico revela que tal vez lo más importante no sea el valor real en dólares de las pérdidas ocasionadas por desastres, sino el costo que éstos representan para cada país en particular como porcentaje del PIB, que puede llegar a ser muy elevado.

De acuerdo con un estudio realizado en 1997 en el Pacífico Sur, los desastres de origen natural influyen de manera significativa en algunos indicadores económicos claves como el PIB, el empleo y el comercio, así como en otras variables macroeconómicas, incluidos el presupuesto fiscal, la política monetaria, la inflación y el nivel de las reservas internacionales.

Aparte de la función que han cumplido sostenidamente los donantes en el suministro de ayuda para fines de socorro y rehabilitación, las conclusiones del estudio destacaron la importancia de adoptar políticas adecuadas y mejorar la capacidad institucional para reducir los daños materiales y las pérdidas económicas.

Señala el estudio que “dadas su limitada diversificación económica y la alta relación entre la agricultura y el PIB, muchos de los Estados insulares del Pacífico se encuentran especialmente expuestos a sufrir los efectos devastadores de desastres, y por consiguiente a experimentar elevadas pérdidas económicas. A corto o mediano plazo podría producirse una grave destrucción de cultivos, infraestructura física y viviendas, como consecuencia de lo cual el PIB podría verse seriamente mermado durante algún tiempo y dar lugar a una inestabilidad macroeconómica”.

El estudio señaló que a largo plazo el deterioro de los bienes de producción podría conducir a una caída del producto, con la consiguiente disminución del crecimiento económico y el empeoramiento de las condiciones de vida. “La reasignación de recursos financieros para enfrentar la emergencia y para fines de rehabilitación, así como la merma de las inversiones de capital, pueden impedir que esos países alcancen sus principales objetivos de desarrollo.”

Sin embargo, el estudio también señala que “el grado de destrucción y el valor de las pérdidas económicas consiguientes, tanto inmediatas como en el tiempo, dependerán de una serie de factores, entre los cuales cabe destacar el grado de importancia de la producción agrícola, el nivel de diversificación estructural que se haya alcanzado, la dotación de recursos y el grado de preparación para enfrentar los desastres”.

En los países pequeños en general, y específicamente en aquellos en desarrollo, hay que prestar especial atención a toda una serie de estrategias de mitigación que puedan reducir el nivel de daños a los bienes de producción, así como las pérdidas económicas consiguientes.

Para amortiguar los efectos desestabilizadores de desastres de origen natural, también puede ser fundamental promover la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas. Entre ellas cabe mencionar la firme aplicación de políticas fiscales y monetarias cuando las emergencias o las necesidades a que da lugar un desastre imponen grandes exigencias a los recursos financieros, el estímulo a que los dueños de bienes contraten seguros como medida de distribuir el riesgo, y la creación de un fondo de reserva para desastres que facilite una rápida recuperación de las principales actividades económicas o de la infraestructura después de que haya ocurrido un desastre.

En general, la aplicación de prácticas que mantengan una estrecha correlación con variables macroeconómicas básicas tales como el mantenimiento de reservas externas adecuadas, puede servir de paliativo frente a las crisis originadas por desastres.

Fuente: Adaptado de Te'o I.J. Fairbairn, South Pacific Disaster Reduction Project, 1997.



“Una creciente fracción de la destrucción provocada por desastres de origen natural en todo el mundo se origina en la aplicación de prácticas ecológicas destructivas y en la ubicación de asentamientos en zonas de riesgo. Muchos ecosistemas han sido afectados hasta el punto en que no tienen ya capacidad para resistir el embate de las amenazas naturales, convirtiéndose así en escenario de ‘desastres no naturales’, los que se tornan más frecuentes y destructivos debido a la acción del hombre. Al degradar los bosques, modificar el curso de los ríos, rellenar los humedales y desestabilizar el clima, estamos deshilando la compleja red ambiental de seguridad.”

*Fuente: J. Abramovitz,
2001*

El contexto ambiental

El tercer factor que guarda estrecha relación con la reducción de desastres es el sistema ambiental, otro pilar del desarrollo sostenible. Los desastres no sólo afectan al medio construido, sino también al medio ambiente natural.

La degradación ambiental aumenta la intensidad de las amenazas naturales, y a menudo es el factor que contribuye a convertir la amenaza en un desastre. Por ejemplo, las crecidas de ríos y lagos son provocadas e incluso agravadas por la deforestación que, además, produce erosión y obstruye el cauce de los ríos. Según el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), la creciente frecuencia de inundaciones y sequías ya ha afectado a los sistemas social y económico.

El cambio del medio ambiente a escala mundial, sobre todo el cambio climático, plantea un desafío excepcionalmente complejo para la humanidad puesto que afecta los patrones de vulnerabilidad y amenaza. Al respecto, es interesante destacar el trabajo realizado por el proyecto Cambio Ambiental Mundial y Seguridad Humana (GECHS, por sus siglas en inglés) del Programa

Internacional sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Mundial (IHDP, por sus siglas en inglés), que desarrolla métodos para la creación de un sistema de alerta temprana sobre los cambios ambientales y sus posibles consecuencias, a fin de establecer la razón por la cual algunos grupos o comunidades son más vulnerables que otros, en condiciones de igual exposición al riesgo biofísico.

Esta situación se relaciona con la pobreza y la vulnerabilidad. Como la población pobre se ve obligada a explotar los recursos naturales para sobrevivir, contribuye con ello a aumentar tanto el riesgo como la exposición a desastres, sobre todo los provocados por inundaciones, sequías y deslizamientos. Los encargados de administrar los recursos, sobre todo en África, deben preocuparse especialmente por las personas desplazadas que, debido a razones ambientales, se instalan en terrenos frágiles de escasa resiliencia ante desastres. Por ese motivo, es apremiante enfrentar el problema de la pobreza. Un paso importante en esa dirección ha sido la iniciativa de diez organizaciones internacionales, incluidos el Banco Mundial y el PNUD, para estudiar la forma de incorporar la adaptación a la

Recuadro 1.10

El Programa Internacional sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Mundial

Creado en 1990, el Programa Internacional sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Mundial (IHDP, por sus siglas en inglés) es un programa científico no gubernamental dedicado a la investigación interdisciplinaria e internacional sobre la dimensión humana de los cambios ambientales de alcance mundial. Sus comités y programas nacionales en todo el mundo reúnen a científicos en torno al tema. Entre sus actividades principales cabe destacar las investigaciones en materia de urbanización, montañas, evaluación de la vulnerabilidad y creación de “una ciencia al servicio del desarrollo sostenible”.

Uno de sus proyectos más importantes es el Cambio Ambiental Mundial y la Seguridad Humana (GECHS, por sus siglas en inglés), el que, a partir de una definición de la seguridad humana que vincula los aspectos teóricos con los prácticos, fomenta la investigación sobre diversos temas relacionados con el cambio y la seguridad ambientales y estudia, entre otras cosas, la vinculación entre tensión ambiental, vulnerabilidad y seguridad humana. Otra meta de este proyecto, apoyado por el Programa Internacional sobre Medio Ambiente y Seguridad (INES, por sus siglas en inglés), iniciativa europea en la que participan instituciones interesadas en el medio ambiente y la seguridad, es ampliar el intercambio y la cooperación entre académicos y vincular a los encargados de toma de decisiones con investigadores y otros grupos de personas interesadas en el tema.

Recuadro 1.11**Las soluciones que ofrece la naturaleza para reducir los efectos de desastres**

“Ha llegado la hora de aprovechar las técnicas de ingeniería que ofrece la naturaleza, utilizando los servicios proporcionados por ecosistemas sanos y resilientes. Para absorber los efectos de las tormentas costeras, contamos con la protección natural de las dunas, islas protectoras, manglares y humedales. Los humedales, las planicies aluviales y los bosques son verdaderas esponjas que absorben el agua de posibles inundaciones. En vez de debilitarlos, deberíamos aprovechar estos valiosos servicios que nos proporciona gratuitamente la naturaleza.”

Fuente: J. Abramovitz, Desastres no naturales, 2001.

“Los espacios abiertos, las zonas verdes y los parques ribereños sirven de hábitat a la fauna silvestre, protegen los arroyos de las sustancias contaminantes, ayudan a mantener la temperatura del agua y mantienen a la gente y al desarrollo fuera de las planicies de inundación de más alto riesgo. Los árboles pueden disminuir drásticamente los costos por concepto de gestión del agua de lluvia. La ‘American Forests’ realizó un estudio sobre la cubierta vegetal de la ciudad de Garland, Texas, y calculó que durante una gran tormenta ésta le permitía absorber 19 millones de pies cúbicos de escorrentía. Gracias a los árboles, Garland ahorra anualmente 2.8 millones de dólares en costos de infraestructura y 2.5 millones más en costos por concepto de calidad del aire y cuentas de energía de sus residentes.”

Fuente: Natural Hazards Research and Applications Information Center, 2001.

En los alrededores del pueblo de Guarita, en Honduras, la población local utilizaba el método de cultivo tradicional de la etnia Quezungal que consiste en sembrar los cultivos bajo los árboles, manteniendo la vegetación y construyendo terrazas para proteger los suelos y reducir la erosión. Durante el huracán Mitch sólo se perdió el 10% de la cosecha, lo que les permitió acumular reservas que pudieron compartir con zonas vecinas que se vieron más gravemente afectadas.

Fuente: Comunicación del PNUD/BCPR, 2002.

La Sociedad de la Cruz Roja de Vietnam llevó a cabo un proyecto de conservación ambiental en la provincia de Thai Binh a fin de resolver distintos aspectos del riesgo relacionados con los tifones, que son un peligro para las personas que viven en la costa. Se plantaron dos mil hectáreas de manglares a lo largo de la costa, que permitieron disminuir la velocidad de los vientos y la acción de las mareas, protegiendo así el paisaje, la vida humana y los bienes que la localidad destinaba al desarrollo.

La existencia de un medio ambiente natural más saludable sirvió para mejorar los medios de subsistencia de la zona. El hecho de que los daños provocados por el peor tifón del decenio fueran limitados constituye la mejor indicación posible de la eficacia de esa plantación para reducir el riesgo y aumentar la resiliencia de las comunidades locales.

Fuente: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disaster Report, 2002.

Durante las inundaciones de verano que se produjeron en Europa en 2002, las planicies de inundación de Moravia lograron absorber la crecida del Danubio y con ello contribuyeron a proteger Bratislava del aumento del nivel de las aguas. Este efecto podría replicarse en toda la cuenca del Danubio para evitar futuras pérdidas de vida, propiedades y amenazas para la salud humana. Lo único que se necesita es que los gobiernos inviertan en la naturaleza en vez de destinar recursos a las difíciles y anticuadas soluciones que proporciona la ingeniería.

Fuente: World Wide Fund for Nature, 2002.

variabilidad del clima en la erradicación de la pobreza.

El medio ambiente natural ofrece soluciones para aumentar la protección contra los efectos de desastres. Por tal razón, para que tenga éxito la reducción de desastres debería mejorar la calidad del medio ambiente, lo que incluye proteger los recursos naturales y los espacios abiertos, manejar el caudal en los ríos y disminuir la contaminación.

Para que las políticas ambientales den resultado, debería hacerse hincapié en la eficacia de las

medidas de reducción de desastres. Esto implica aceptar algún grado de alteración del medio natural a fin de evitar las consecuencias mayores de los eventos extremos para así evaluar soluciones alternativas que no se basen exclusivamente en un enfoque de ingeniería. También es importante tener en cuenta la perspectiva de género, puesto que mujeres y hombres generalmente utilizan distintos recursos ambientales.

El papel de las mujeres como principales usuarias y administradoras de recursos, no siempre favorable a la sostenibilidad, las convierte en



asociadas importantes para realizar una gestión ambiental prudente orientada a reducir el riesgo.

Actualmente se reconoce con creciente frecuencia que aplicando los principios de una gestión ambiental inteligente ésta aumentará la protección contra los desastres y los beneficios económicos que ofrece el medio ambiente natural. Esto puede lograrse creando capacidad, intercambiando información, experiencia y conocimientos, y colaborando con otros grupos sociales.

Debería compartirse la gran cantidad de información que han aportado tanto los estudios ambientales como de gestión de desastres. Ambas áreas analizan las relaciones socioambientales con un criterio multidisciplinario e innovador. Por lo general, en cada una de ellas domina el sector público y las organizaciones no gubernamentales que propician una amplia participación. En ambos campos se están perfeccionando continuamente mecanismos tales como índices de vulnerabilidad, sistemas para realizar inventarios, programas educacionales para concientizar a la población y evaluaciones de los efectos de desastres.

Recuadro 1.12

Sugerencias para vincular las actividades ambientales con la reducción de desastres

- Evaluar los problemas ambientales vinculados con las amenazas basándose en fuentes de información de carácter confiable, junto con los efectos y la necesidad de obtener información adicional.
- Confeccionar mapas de las zonas ambientalmente sensibles, describir las características del medio ambiente y estudiar la evolución del desarrollo en esas zonas.
- Estudiar los beneficios ambientales que pueden obtenerse de la reducción de desastres en diversos sectores.
- Recopilar información para la toma de decisiones (por ejemplo, si la calidad del terreno se presta para el desarrollo).
- Utilizar mecanismos ambientales para fines de reducción de desastres: reglamentos, incentivos, programas de conservación, control y mitigación de amenazas, ordenamiento y gestión de cuencas hidrográficas y de áreas costeras.

Para abarcar metas generales a largo plazo a fin de administrar el crecimiento, el desarrollo y el uso de la tierra, es preciso incorporar un componente ambiental eficaz en las estrategias de reducción de desastres. La gestión sostenible de los recursos naturales, incluidos programas de reforestación y asentamiento, debería aumentar la resiliencia de las comunidades ante los desastres, revirtiendo así la actual tendencia a la degradación ambiental y abordando de manera integral la gestión de amenazas. Esto también contribuirá a la aceptación social, la factibilidad política y la justificación económica de los programas de reducción de desastres. Por otra parte, los esfuerzos por reducir los desastres tendrán un respaldo adicional en la sinergia con las metas de política que se persiguen en el campo de la adaptación al cambio climático.

La reducción de desastres y la gestión ambiental deberían convertirse en prioridades nacionales conjuntas. Las instituciones responsables de la reducción de desastres deberían tener un claro mandato ambiental. Se requiere disponer de programas interinstitucionales que promuevan la formulación de una estrategia holística que, además de proponer soluciones para los distintos problemas, justifique la protección y restablecimiento de las funciones naturales de los ecosistemas y evalúe los subsidios que se otorgan a los programas para identificar aquellos que permitan alcanzar la sustentabilidad.

Hasta hace poco, el diálogo entre los especialistas en gestión ambiental y los de reducción del riesgo era escaso y menor aun el contacto entre sus respectivas organizaciones. La verdad es que a menudo prevalecían el antagonismo, las luchas de poder o autoridad y la competencia por el uso de la tierra y de los recursos naturales. También hay que recordar que en los años 80 no era usual que las organizaciones y los ministerios del medio ambiente contasen con departamentos o divisiones ambientales.

Puesto que la reducción de desastres y el medio ambiente tienen mucho en común, convendría que las entidades y personas encargadas de la primera examinaran la experiencia reunida en relación con el fomento de políticas ambientales. Tras promover su programa durante 30 años, la comunidad ambiental ha logrado que la estrategia para lograr un desarrollo sostenible se convierta en

1.2. Contexto y marco de la política de reducción del riesgo de desastres: el desarrollo sostenible

una opción política. Con la política de reducción de desastres debería suceder otro tanto.

Los sistemas de contabilidad ambiental que producen información adecuada para la toma de decisiones deberían incluir temas relacionados con la reducción de desastres. Es preciso realizar mayores estudios que permitan mejorar los sistemas de contabilidad económica ambiental, puesto que continúa siendo un desafío el poder traducir los recursos y servicios ambientales a términos económicos.

En algunos casos se ha logrado traspasar estos límites. A fines de los años noventa, fenómenos como El Niño y los huracanes Georges y Mitch en América Latina y el Caribe, hicieron que los funcionarios encargados del desarrollo y de los desastres centraran la atención en todos los aspectos del ciclo hidrológico.

La magnitud de incendios, sequías, inundaciones y avalanchas asociados a esos desastres inevitablemente generaron debates en torno a las relaciones que existen entre una gestión ambiental inadecuada y las amenazas.

Hasta hace poco, se prestaba escasa atención a los aspectos de género del desarrollo sostenible y a la reducción del riesgo de desastres. Ello era así pese a que estaba ampliamente comprobado que la degradación ambiental, las prácticas relacionadas con el desarrollo y los desastres de origen natural afectan de manera diferente la salud y los medios de subsistencia de mujeres y hombres. Además, es un hecho que las mujeres son especialmente proactivas cuando se trata de iniciativas para reducir el riesgo en el hogar y en el plano local.

La publicación en mayo de 1999 de *Una estrategia para reducir la vulnerabilidad ambiental frente a los desastres de origen natural en América Central: gestión ambiental y evaluación de la vulnerabilidad* fue una iniciativa importante para vincular la gestión ambiental con la reducción del

riesgo de desastres. Elaborado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial, el documento ofrece un panorama general de los problemas que enfrenta la subregión en materia de desastres y vulnerabilidad, y propone el financiamiento de numerosos proyectos de vasto alcance para gestionar el apoyo internacional requerido para la rehabilitación de Centroamérica. El contenido de las propuestas rebasó ampliamente los problemas ambientales y se refirió a casi todos los temas que pueden interesar a quienes analizan y administran el riesgo.

Como reflejo de la creciente atención concitada por la necesidad de que el diálogo mundial sobre la sustentabilidad y los desastres incluya cuestiones culturales y de género, el Banco Mundial y el BID encargaron la realización de estudios al respecto, que surgieron como resultado del huracán Mitch. En las Naciones Unidas,

“La falta de seriedad con que la comunidad encargada del desarrollo analiza el cambio climático y la reducción de desastres constituye un doble descuido que amenaza la vida de millones de personas vulnerables en todo el mundo. Parte del problema se debe a que los profesionales que trabajan en esos sectores operan en mundos y espacios de tiempo diferentes. Los encargados de la gestión de desastres están demasiado ocupados hablando por teléfono para pedir más alimentos y frazadas que para preocuparse de la reducción del riesgo y de los problemas del desarrollo. Mientras tanto, los científicos estudian los cambios climáticos utilizando modelos para los próximos 100 años que tienen escasa pertinencia con el tiempo de que disponen las autoridades que formulan la política y las personas que trabajan sobre el terreno. La comunidad que se ocupa del desarrollo se debate entre ambos grupos y lleva sobre sus hombros la responsabilidad de unir sus puntos de vista para lograr un discurso que sea coherente.”

Fuente: Bangladesh Centre for Advanced Studies/New Economics Foundation, 2002.

Recuadro 1.13

Los cambios ambientales a largo plazo y los desastres

A principios del Siglo 21 existe una creciente preocupación, especialmente en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) del Pacífico, por las consecuencias a largo plazo del cambio climático, del fenómeno de El Niño y el posible aumento del nivel del mar. Al reconocer que los PEID dependen en gran medida del medio ambiente natural y de su exposición a casi todos los tipos de amenazas naturales, tecnológicas y humanas, hay fuertes motivos para considerar que generalmente todas ellas son amenazas ambientales. Los efectos ambientales son precisamente la razón para reducir los desastres en cinco medios genéricos:

- el medio ambiente construido: bienes raíces, edificios, infraestructura;
- el medio ambiente natural: geografía, fisiología;
- el medio ambiente humano: vidas humanas, factores socioeconómicos;
- el medio ambiente terrestre; y
- el medio ambiente marino.



la División para el Adelanto de la Mujer inició una conferencia mundial a través de Internet y posteriormente formó un grupo de trabajo especializado para estudiar las relaciones entre igualdad de género, gestión ambiental y reducción de los desastres de origen natural.

El informe y las recomendaciones subsiguientes se basaron en el amplio trabajo realizado en los años ochenta y noventa para incorporar la perspectiva de género en el desarrollo sostenible, la reducción de desastres y la asistencia de emergencia. El análisis de género ha demostrado ser un provechoso hilo común para crear formas de abordar los desastres y la sostenibilidad que, pese a que con demasiada frecuencia están institucionalmente separados, en la práctica están ineludiblemente unidos.

Consideraciones regionales que vinculan la reducción de desastres con el desarrollo sostenible

Los avances logrados por las actividades orientadas a reducir el riesgo de desastres pueden ilustrarse mediante ejemplos de las estrategias regionales que tienen por objeto lograr el desarrollo sostenible.

Los proyectos de infraestructura para el desarrollo sólo incluyeron la evaluación y la gestión del riesgo después de haber sufrido daños por valor incalculable. En respuesta a las airadas protestas de la población después de eventos particularmente catastróficos (por ejemplo, después del terremoto de Gujarat en la India, el huracán Mitch en Centroamérica y las inundaciones de Mozambique), se adoptaron nuevos e importantes compromisos. Entre ellos cabe mencionar la obligación de que los proyectos de bancos internacionales y regionales de desarrollo y de organismos de asistencia para el desarrollo incluyan la evaluación del riesgo.

Asia

Aunque la región ofrece pocos ejemplos de integración real, sistemática y a largo plazo entre la reducción de desastres y los programas de alivio



de la pobreza, finalmente comienza a haber un diálogo entre ambos grupos de intereses.

En febrero del 2001, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) organizó un foro sobre la pobreza en la región Asia Pacífico. Uno de los temas que se analizó con gran interés fue el suministro de protección social para disminuir la vulnerabilidad y el riesgo, generar empleos, aumentar la productividad y mejorar las condiciones de trabajo en Asia y el Pacífico. Fue una de las pocas veces en que el debate sobre el alivio de la pobreza en la región reconoció que la reducción de desastres era una de las principales medidas que había que adoptar para la protección social.

La iniciativa emprendida por la Comisión del Río Mekong (Mekong River Commission, MRC) es un ejemplo notable de un programa integrador. Tras las grandes inundaciones que se produjeron en Vietnam y Camboya en el 2000, se elaboró una estrategia holística para la gestión de las crecidas y la mitigación de su impacto que hace hincapié en ordenamiento territorial, la aplicación de medidas estructurales, la preparación para las inundaciones y la respuesta en situaciones de emergencia.

La Plataforma Regional de Phnom Penh sobre Desarrollo Sostenible para Asia y el Pacífico (Phnom Penh Regional Platform on Sustainable Development for Asia and the Pacific), que se aprobó inmediatamente después de la CMDS, puso de relieve que durante la crisis financiera de 1997, el aislamiento y la vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo y la recurrencia de desastres de origen natural constituyen grandes obstáculos para el logro del desarrollo sostenible.

En el Foro de Asia Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo (Asia Pacific Forum on Women, Law and Development) que se realizó en marzo del 2002, se examinaron cuestiones de género y de riesgo vinculadas a la gestión ambiental y a la mitigación del impacto de los desastres de origen natural. En esa oportunidad, se instó a los Estados a “reconocer los efectos de las políticas y proyectos de desarrollo en las crisis ambientales y los desastres de origen natural, que se manifiestan de manera más marcada y diferente en las mujeres, provocándoles la pérdida de

ingresos, lugares de trabajo y medios de subsistencia y, a menudo, su empobrecimiento y la negación de sus derechos humanos". Como actividad preparatoria del Tercer Foro Mundial sobre el Agua (Kyoto, marzo del 2003), el BAD realizó una serie de consultas sobre los temas de pobreza, inundaciones y género. El resultado de esos seminarios, en los que se examinaron los efectos de los desastres producidos por el agua en la población pobre, se encuentra disponible en el siguiente sitio Internet: <http://www.world.waterforum3.com>

Dentro de la región, se reconoce que uno de los problemas más importantes es superar los efectos de desastres de origen natural. Es preciso adoptar medidas para asegurar que la población que sufre las consecuencias de desastres, de severa degradación ambiental y de otras emergencias humanitarias, reciba suficiente asistencia y protección a fin de que pueda retomar su vida normal tan pronto como sea posible.

Sin embargo, la región tiene todavía un largo camino por recorrer para llevar a la práctica programas integrales de alivio de la pobreza y de reducción de desastres. Desde luego, hay que investigar más a fondo para llegar a comprender la naturaleza de los vínculos existentes entre la pobreza y la vulnerabilidad en los contextos social, político, económico y de amenaza. Ello contribuirá a mejorar los programas, mecanismos y metodologías específicas que se han desarrollado y aplicado para integrar la mitigación de la pobreza con los programas de reducción de desastres.



El Pacífico

Es en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico donde se manifiestan con gran claridad las relaciones entre el riesgo de desastres de origen natural, el medio ambiente y su impacto combinados en las sociedades humanas. Sus habitantes dependen en gran medida del medio natural, y la experiencia histórica es testigo de los efectos devastadores que provocan los desastres de origen natural en esa región.

A los científicos y funcionarios de gobiernos les preocupa cada día más la creciente severidad y

frecuencia de las amenazas meteorológicas e hidrológicas que se derivan del cambio climático y la forma en que pueden afectar a las islas del Pacífico.



África

Los niveles de pobreza de África siguen siendo elevados, sobre todo en zonas rurales. El elevado endeudamiento externo y los conflictos internacionales han desalentado las inversiones y el crecimiento. En condiciones tan precarias como éstas, es difícil atraer inversiones individuales o nacionales en magnitud suficiente como para mitigar los efectos de las amenazas naturales u otro tipo de amenazas.

En África meridional, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) expresó su preocupación por el hecho de que al cabo de diez años de la adopción de acuerdos internacionales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la región continuaba "enfrentando crisis sociales, económicas y ambientales".

Entre los principales problemas señalados, se hizo hincapié en que la pobreza era el principal obstáculo para el desarrollo socioeconómico, aunque también se mencionaron como temas críticos la salud, la seguridad alimentaria, el cambio climático, el suministro de agua, la degradación de la tierra y el acceso a los mercados.

Cada uno de esos factores influye en la vulnerabilidad y el riesgo que prevalecen en la región. Puesto que en ella aún se depende mucho de la agricultura para la subsistencia de las familias y para la seguridad alimentaria nacional, las sequías y las inundaciones constituyen un desafío formidable para el desarrollo sostenible de la región. Aunque en África los vínculos entre la reducción de desastres y los programas nacionales de desarrollo todavía son muy débiles, algunos países como Ghana han integrado expresamente la reducción de desastres en su estrategia para disminuir la pobreza.

En la declaración ministerial africana ante la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS) se afirmó que el aumento del número de desastres de origen natural constituía un obstáculo



enorme a los esfuerzos por alcanzar el desarrollo sostenible, especialmente debido a que la región carece de capacidad suficiente para predecir, monitorear, manejar y mitigar el impacto de los desastres de origen natural.

Una de las condiciones básicas para alcanzar las metas de reducción de la pobreza que prevé la Declaración del Milenio, además de otros requisitos fundamentales como el crecimiento económico, el acceso a fuentes de energía y a servicios sanitarios básicos, es reducir la vulnerabilidad de los pueblos africanos ante las amenazas naturales y el riesgo ambiental. Se destacó especialmente el impacto de eventos climáticos extremos como inundaciones y sequías, provocados por el cambio climático.

América Latina y el Caribe



Se ha reconocido que la reducción del riesgo es un factor clave para mejorar los servicios de salud en toda la región. Los huracanes y terremotos que afectaron a la región en los años noventa convencieron a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y a la mayoría de las autoridades sanitarias que una cultura de prevención debe incluir la mitigación del impacto de los daños estructurales y no estructurales en las instalaciones de salud y en los sistemas de suministro de agua.

Lo anterior resultó evidente tras el colapso de varios hospitales durante el terremoto ocurrido en México, en 1985. Para adoptar las medidas necesarias para resolver este problema se requiere de elevadas inversiones de capital, cuya aprobación depende de los ministerios y de las instituciones del sector financiero. Como consecuencia de ello, sólo fue posible rehabilitar un número limitado de hospitales, lo que revela que la reducción de desastres requiere de amplio consenso y voluntad política.

La gravedad del fenómeno de El Niño/La Niña de 1997-1998 llevó a crear el Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (PREANDINO), cuyo objetivo es promover la formulación de políticas de prevención y mitigación del riesgo de desastres

y el establecimiento de nuevas estructuras institucionales para incorporar la prevención en los planes de desarrollo.

Otro avance importante en la subregión Andina incluye la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, aprobada en julio del 2004 por los países miembros de la Comunidad Andina, en el marco de CAPRADE (Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres). Una característica importante de dicha Estrategia es la incorporación del tema de reducción de desastres en las agendas de trabajo de distintos sectores del desarrollo tales como: agropecuario, energía, educación, agua y saneamiento, salud, ordenamiento territorial y vivienda.

Durante la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), los ministros del medio ambiente y otros altos representantes de los países de América Latina y el Caribe adoptaron la llamada Plataforma de Acción de Río de Janeiro. En ella pusieron de relieve la necesidad de emprender actividades encaminadas a reducir la vulnerabilidad ante los desastres y fomentar una cultura de percepción del riesgo mediante la educación, el mejoramiento de la divulgación de información y la utilización de sistemas de alerta temprana.

En Centroamérica, los efectos de las amenazas naturales se ven exacerbados por el alto grado de vulnerabilidad de la región. Por ese motivo, cualquier compromiso importante para reducir el riesgo debe ser considerado en el contexto de la disminución de la pobreza.

En este sentido, fue muy importante la realización del Foro Mitch +5, en diciembre del 2003, promovido por el CEPREDENAC. Dicho Foro estuvo orientado a reflexionar sobre los avances y retos en cada uno de los países con respecto a la implementación del Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica. El objetivo principal del Foro fue consolidar el compromiso de los gobiernos nacionales y la sociedad civil –incluyendo a la empresa privada– con los procesos dirigidos a la reducción de vulnerabilidades y desastres, en concordancia con el Marco Estratégico. El lema

“Dónde estamos y para dónde vamos” marcó la pauta para la reflexión y análisis de los procesos nacionales y del Foro Regional en sí.

Se está prestando creciente atención al concepto global de riesgo, dejando de lado el concepto más restringido de gestión de desastres. En El Salvador, por ejemplo, el PNUD ha propuesto utilizar la gestión del riesgo como concepto central de su plan quinquenal con el Gobierno. El marco conceptual elaborado conjuntamente con el ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para el Valle del Bajo Lempa se basa en la premisa de riesgo general o total, de acuerdo con la cual su reducción constituye un componente de inversión para el desarrollo.



Europa

En toda Europa, la reducción de desastres generalmente se ha abordado mediante rígidos esquemas nacionales de protección civil, pero actualmente el concepto está desplazándose desde la atención a situaciones de emergencia hacia la prevención, y desde la perspectiva nacional hacia la regional.

Aunque la Comisión Europea no cuenta con una estrategia general de reducción o de prevención de desastres, está financiando actividades específicas relacionadas con dicha materia. En el programa comunitario de acción creado por decisión del 9 de diciembre de 1999 (111/847/EC) para el ámbito de la protección civil, el Consejo reconoció que si en el futuro se mejora el conocimiento de la relación que existe entre las actividades humanas y la naturaleza, será posible prevenir muchos desastres, incluidas las inundaciones.

El hecho de que la decisión se haya referido a la toma de conciencia, la evaluación del riesgo y el desarrollo sostenible, fue un buen estímulo para promover proyectos en los campos de prevención, preparación, detección y estudio de las causas de desastres, así como del análisis de sus consecuencias socioeconómicas.

Al respecto, se está elaborando una estrategia europea integral sobre prevención, preparación y respuesta al riesgo, sea éste natural, antrópico o de otro tipo. Por otra parte, el sexto Programa comunitario de acción en materia de medio ambiente contempla la creación de una red para el intercambio de prácticas y mecanismos de prevención.

Durante el noveno período de sesiones a escala ministerial del Acuerdo EUR-OPA sobre Grandes Amenazas (EUR-OPA Major Hazards Agreement), realizado en Bandol, Francia, en octubre del 2002, se aprobaron varias recomendaciones relacionadas con la plataforma euromediterránea de reducción de desastres. Entre ellas cabe mencionar la creación de una cultura sobre riesgo, la primera etapa de ejecución de las iniciativas de prevención del riesgo y la EIRD. Los participantes llamaron a fortalecer y desarrollar los lazos de cooperación con la Comisión Europea, en especial con su Dirección General de Medio Ambiente, a fin de formular y poner en práctica las actuales iniciativas de EUR-OPA sobre prevención del riesgo.

Observaciones finales

Pese a los avances logrados, queda aún mucho por hacer para introducir cambios institucionales que contribuyan al desarrollo de una cultura de reducción del riesgo de desastres. Los procesos que condicionan el surgimiento de la reducción de desastres deben conducir al conocimiento del riesgo y de la vulnerabilidad, a la toma de conciencia y la gestión, hasta llegar a una planificación del desarrollo a largo plazo que sea más segura y que se fundamente en la necesidad de prevenir antes que curar.

Las estrategias de reducción de desastres basadas en conceptos de desarrollo sostenible deben ser proactivas y permanentes. Para ser eficaces, deben fomentar el compromiso político, la justificación financiera, la sensibilidad ambiental y la sensibilidad cultural. En especial, un cambio de mentalidad de esta naturaleza debería satisfacer las necesidades de mitigación que imponen los desastres de ocurrencia gradual a que darán lugar los cambios ambientales a escala mundial.