

LOS DESASTRES NATURALES Y EL DESARROLLO

Presentación del Dr. José Antonio Ocampo,
Secretario Ejecutivo de la CEPAL,
en la XVII Conferencia Interamericana de la Cruz Roja,
Santiago, 24 de abril de 2003

En los últimos años hemos tomado plena conciencia de que los desastres naturales, su atención e impacto, están íntimamente vinculados al desarrollo de los países. Sus consecuencias suelen ser mayores en los países en desarrollo que en los desarrollados, ya que existen factores estructurales, asociados al bajo nivel de desarrollo, que amplifican tales consecuencias. Así mismo, el impacto negativo de los fenómenos naturales sobre las posibilidades de desarrollo de largo plazo es sensiblemente mayor en los países menos desarrollados. Se requiere, por lo tanto, trabajar activamente en nuestra región en la prevención de las consecuencias de los desastres naturales y no solamente atender los problemas una vez se presentan. Esta es la única forma de contribuir al desarrollo sostenido de los países de América Latina y el Caribe.

Esto explica por qué la misión de instituciones como la Federación Internacional de Sociedades la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se han ido reorientando paulatinamente, combinando la asistencia humanitaria para atender las consecuencias de los desastres naturales con la prevención como actitud proactiva para la reducción de su impactos.

No es una casualidad que, como lo confirman las estadísticas que anualmente compila la propia Cruz Roja, 95% de las muertes por desastres naturales se produzcan en países en desarrollo, ni que, para algunos de estos países, ciertos fenómenos naturales hayan tenido enormes costos para sus habitantes y sus posibilidades de desarrollo, mientras que en los países desarrollados estos mismos fenómenos naturales conlleven un impacto marginal sobre el conjunto de la actividad económica y la población.

La vulnerabilidad, en términos generales, puede definirse como la probabilidad de que una comunidad sufra pérdidas humanas y daños materiales al quedar expuesta a una amenaza natural, tomando en cuenta, entre otras, el grado de fragilidad de sus infraestructuras, viviendas y actividades productivas; el grado de organización; los sistemas de alerta y; el desarrollo político-institucional. Las causas del nivel de vulnerabilidad son variadas y complejas. Pero, sin duda, los altos índices de pobreza y marginalidad, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente, son algunos de los principales factores que incrementan la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.

Los pobres, y dentro de éstos las mujeres, los niños y las minorías étnicas, constituyen por lo general los segmentos de población más frágiles y vulnerables. Viven en las zonas de mayor riesgo, en muchos casos utilizan técnicas de producción que afectan negativamente el medio ambiente, tienen menos acceso a la información, a los servicios básicos y a la protección

pre y post desastre. Esta mayor vulnerabilidad está también asociada a su escasa posibilidad de participar en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

La CEPAL viene trabajando desde hace varios años en la evaluación del impacto de los desastres naturales en los países de menor tamaño y desarrollo relativo de América Latina y el Caribe, en algunos casos en conjunto con la Cruz Roja. Esta experiencia acumulada nos permite afirmar que la magnitud de las pérdidas humanas y daños económicos provocados por los desastres naturales en nuestra región es estremecedora, independiente de la clase de medición que se adelante. Estimaciones directa de la CEPAL señalan que en las tres últimas décadas, en América Latina y el Caribe, más de 150 millones de personas han sido afectadas por los desastres naturales, han muerto más de 100 mil personas y más de 12 millones han sido damnificados directos a causa de éstos. Por otra parte, el monto total de los daños acumulados— sin una estimación exhaustiva para toda la región — asciende a más de 65.000 millones de dólares, concentrándose en los países de menor tamaño y desarrollo relativo, particularmente en el área andina, Centroamérica y el Caribe.

En los años recientes, se ha incrementado el número y severidad de los desastres. De manera especial, los efectos indirectos se han multiplicado y, si bien el número de personas fallecidas ha disminuido gracias a mejores sistemas de alerta y gestión de la emergencia, la población afectada ha venido incrementándose. Ello se debe tanto al crecimiento poblacional como al mayor valor y complejidad de la infraestructura que se ha desarrollado. Por lo demás, la falta de adecuados planes de ordenamiento territorial, manejo de cuencas y normas de construcción efectivamente aplicadas, ha hecho que se incrementen los asentamientos en lugares vulnerables y la construcción de obras de infraestructura sin los adecuados requerimientos de gestión del riesgo y reducción de la vulnerabilidad.

A lo largo de los años, los países con mayor nivel de desarrollo han logrado un creciente y significativo grado de protección contra desastres gracias a la introducción de medidas efectivas de prevención, mitigación y planificación, junto con sistemas de reducción de vulnerabilidad. Es claro entonces que es posible disminuir el impacto de los desastres naturales aumentando la capacidad de respuesta. La comunidad internacional puede y debe jugar un papel de indiscutible importancia en esta tarea. Las Naciones Unidas así lo ha entendido y materializado en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), al igual que la Federación Internacional de Sociedades la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, quienes continúan trabajando arduamente en el tema.

América Latina y el Caribe ha logrado algunos progresos en el campo de la planificación, prevención y mitigación, pero aún tienen amplios segmentos de la población viviendo en condiciones de alta vulnerabilidad, situación que se hace mas grave en la medida en que buena parte de nuestros países están localizados en áreas propensas a la ocurrencia de fenómenos naturales tanto de origen hidrometeorológico como geológico.

No existe un comportamiento o patrón determinado en las consecuencias y la magnitud de los daños que ocasionan los diferentes desastres. El patrón resultante se determina más bien por una combinación de factores que incluyen el tamaño de la economía y su situación antes del evento, la estructura productiva, la naturaleza del fenómeno y su magnitud, el grado de organización y participación social, la capacidad política-institucional y la forma en que el gobierno, la sociedad y la comunidad internacional enfrentan el problema.

Una primera consecuencia de un desastre es el deterioro inmediato de las condiciones de vida tanto de la población afectada como de la comunidad y su entorno. Este efecto se concentra más en la población directamente afectada, pero tiene repercusiones que, en general, afectan de una manera u otra a la totalidad de la población del país y en muchos casos irradia incluso a países vecinos, a través de migraciones, aumento de riesgo por deterioro en cuencas, menor demanda de importaciones, interrupción en comunicaciones, etc.

De la magnitud de estas catástrofes y de la calidad de la reacción de los gobiernos se han derivado algunas veces importantes crisis políticas y sociales, situaciones que subrayan la importancia de los factores políticos-institucionales en la consideración de este tema, tanto desde la perspectiva de la prevención y reducción de la vulnerabilidad como desde la de las consecuencias que acarrearán los fenómenos naturales.

La vulnerabilidad político-institucional y, más concretamente, la debilidad del sistema democrático, se ha revelado en muchas ocasiones como una de las causas más importantes de vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales. En efecto, la debilidad del sistema democrático tiene consecuencias negativas en la eficiencia de las políticas públicas, la legitimidad de la acción gubernamental, la participación de los ciudadanos y las empresas en los esfuerzos nacionales, la articulación con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, la gestión y manejo de las emergencias, el procesamiento de las demandas y necesidades de los ciudadanos y la capacidad para responder a éstas.

En nuestra región básicamente se han creado instituciones orientadas y administradas mediante criterios poco participativos, con procedimientos centralizados, que se limitan a responder a la emergencia, sin previsión, con estructuras verticales y muy escasos presupuestos. Adicionalmente, las legislaciones en algunos casos ni siquiera definen explícitamente los conceptos de prevención y mitigación. Sin embargo, el proceso de democratización, incluyendo la mayor penetración de los medios de información y la consecuente sensibilidad frente a estos problemas, está dando origen a esfuerzos de gestión del riesgo más integrales, en los que destaca cada vez más la necesaria articulación entre gobiernos centrales, locales y organizaciones de la sociedad civil, así como una incidencia más coordinada y efectiva de la cooperación internacional.

Los efectos de largo plazo de los desastres llaman la atención sobre, al menos, dos aspectos vinculados a la estrategia de desarrollo de un país. El primero es que los recursos destinados a la prevención y la mitigación del impacto de los fenómenos naturales son una inversión de muy alto rendimiento, tanto en términos económicos como sociales y políticos. El

segundo es que las acciones y decisiones de gasto, una vez se presenta el desastre, deben insertarse en la perspectiva de reducción de la vulnerabilidad, como aporte al desarrollo futuro. La reducción de la vulnerabilidad es una inversión clave, no solamente para reducir los costos humanos y materiales de los desastres naturales, sino también para alcanzar un desarrollo sostenible. Por tanto, la reducción de la vulnerabilidad debe ser incorporada de manera orgánica en una visión sistémica e integral del desarrollo de los países.

Una estrategia de reducción de la vulnerabilidad como la propuesta para que sirva de fundamento a un desarrollo sostenible debería estar basada en varias líneas de acción básicas. Las más importantes son la gestión integral del riesgo, el fortalecimiento de la capacidad macroeconómica, políticas activas para reducir las distorsiones más sensibles, la coordinación de políticas regionales, el fortalecimiento del sistema democrático y el incremento y reorientación de la cooperación internacional de manera que se gestionen a través de una más estrecha coordinación con las autoridades locales y las comunidades o poblaciones afectadas o potencialmente damnificadas.

Cada país debería definir un plan de gestión integral del riesgo basado en elementos básicos tales como la valoración y la disposición de recursos para inversión preventiva. En dichos planes requieren especial énfasis los principios, estrategias y procesos de ordenamiento territorial para reducir la vulnerabilidad. Por otra parte, la incorporación de los factores de vulnerabilidad y riesgo en el ciclo de preparación y evaluación de proyectos y programas de desarrollo implica la consolidación de programas encaminados a disminuir la vulnerabilidad.

Adicionalmente, el fortalecimiento de los sistemas de información, observación, pronóstico, investigación, vigilancia y alerta temprana, junto con el desarrollo de una institucionalidad dotada de recursos apropiados para el manejo de las emergencias y desastres y la implementación de programas permanentes de educación de la población, son elementos que deben reforzarse con mecanismos de articulación y cooperación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. A ello han de sumarse elementos claves a toda política de desarrollo como son el fortalecimiento de la capacidad macroeconómica, y políticas activas para reducir distorsiones, que incluyan la coordinación de políticas regionales y subregionales. La coordinación de políticas y programas entre países, a propósito de esas cuencas y regiones, incluyendo la activa participación del sector privado, es esencial en términos de la reducción de la vulnerabilidad para un desarrollo sostenible.

En este contexto resulta importante un incremento y coordinación de la cooperación internacional. La cooperación internacional, que hasta ahora ha venido cumpliendo una tarea tan importante frente a las catástrofes, y cuyo valor agregado es decisivo especialmente en los países más pequeños y de menor desarrollo, deberá incrementarse y reconsiderarse a partir de algunas de las líneas que aquí se plantean, con el fin de hacer de la reducción de la vulnerabilidad el fundamento de un desarrollo sostenible, que es un objetivo compartido por la comunidad internacional. Hasta ahora la mayor parte de los esfuerzos internacional se han concentrado en la respuesta al desastre: ayuda de emergencia y humanitaria, alivio y rehabilitación. El nuevo énfasis deberá, como ya lo ha planteando la Federación Internacional de Sociedades la Cruz Roja y la Media Luna Roja, orientarse hacia las actividades de prevención, reducción de

vulnerabilidad y fortalecimiento estructural; no sólo en términos físicos sino también y más crucial, hacía los sociales, organizacionales y políticos.

Dentro de estas acciones de cooperación internacional, la CEPAL ha concluido una revisión profunda de la metodología de evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres –introduciendo criterios transversales como la visión de género y las consecuencias ambientales en todos los sectores— que ha sido ampliamente difundida. Consideramos que una adecuada valoración es uno de los mejores argumentos para la promoción de la prevención y gestión del riesgo dado que cuantifica las pérdidas que podrían ser reducidas con una política preventiva. Esta labor de difusión y entrenamiento ha trascendiendo más allá de la región de América Latina y el Caribe, en el contexto de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (EIRD). La colaboración con varias instituciones internacionales se ha enmarcado en las actividades del consorcio PROVENTION, coordinado actualmente por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja en Ginebra.

De otro lado estamos avanzando en el conocimiento del impacto de los desastres en la dinámica del desarrollo mediante la activa participación de entidades académicas y financieras. En este sentido se está colaborando con el BID en dos proyectos regionales, uno sobre indicadores de vulnerabilidad y riesgo con la Universidad de Manizales en Colombia y otro que desarrolla estudios de casos en países seleccionados para evaluar el impacto acumulado en el tiempo de los desastres.

Para terminar, deseo reiterar a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja nuestra mejor voluntad de continuar colaborando con el consorcio PROVENTION e impulsar la cultura proactiva de la mitigación y reducción de los desastres a nivel de las federaciones nacionales y con las organizaciones de ayuda humanitaria de las cuales la Federación es emblemática.