

DESARROLLO SOSTENIBLE Y REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD



2

Desarrollo ¿Sostenible?

Instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, apoyan a los países en sus iniciativas de impulsar el desarrollo sostenible, con políticas y estrategias específicas como el Desarrollo Rural. Ambos desarrollan programas y proyectos que contribuyen de forma sustancial a la reducción de la pobreza, a un crecimiento económico equilibrado, la seguridad alimentaria, y el manejo sostenido de los recursos naturales.

En el ámbito de un proyecto de desarrollo rural, la sostenibilidad del proyecto está definida cuando se logra la continuidad de los servicios esenciales ofrecidos inicialmente por éste, que pueden estar referidos a aspectos institucionales, de técnicas productivas u otras. El éxito del proyecto para alcanzar sus objetivos depende entonces de lograr que aquellas actividades que tienen mayor incidencia sobre el bienestar de los beneficiarios de los proyectos, puedan ser continuadas mientras sean necesarias para asegurar los objetivos (tales como el aumento de producción e ingresos, mejor nutrición, etc.). Lograr la sostenibilidad exige que los proyectos desarrollen condiciones para asegurar la continua prestación de servicios esenciales a los usuarios, hasta que las organizaciones locales o los propios usuarios puedan asumirlos, o hasta que ya no sean necesarios.

Una visión de desarrollo de largo plazo debe ser planificada con intervenciones integradas orientadas a lograr un desarrollo sostenible en todos los aspectos de la vida, evitando que un evento se convierta en un desastre de gran magnitud. Las estrategias de transformación hacia un desarrollo sostenible que impulse el logro de las capacidades de previsión y toma de decisión necesarias para lograr un cierto grado de estabilidad, y que rompan el ciclo desastre - reconstrucción - desastre, no deben usar los fenómenos naturales como excusa para explicar por qué todavía no se ha logrado un mejor nivel de desarrollo. Un desarrollo "insostenible" en todos los sectores (desarrollo rural y urbano, agricultura, recursos humanos, infraestructura y transporte, educación, vivienda, salud y energía) funciona como un círculo vicioso.

Finalmente se puede decir, que un modelo económico solo puede ser sostenible. De lo contrario, sus efectos sobre las condiciones de vida de la población serán negativos y acentuarán la vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos, elevando con ello su exposición al riesgo.

Gestión, Riesgo y Desastres

Impacto de los desastres en Centroamérica

Las pérdidas humanas y económicas que generan los desastres constituyen un desgaste para los países centroamericanos (ver cuadro 1). Estas pérdidas hacen que la estabilidad económica y social de los sectores vulnerables de la población sea una tarea aún más difícil de lograr. En cada desastre una gran parte de la inversión se pierde, pero hay algo más grave aún: se frustra la tarea de asentar de manera estable a la población en un sistema agroecológico determinado.

Un ejército de desplazados es lo que queda después de cada desastre en la región. Esta población se vuelve errática, y vaga con sus pocas pertenencias sin poder establecerse, tornándose en una fuerza de trabajo poco calificada y barata, que tampoco puede proporcionar a sus hijos la formación necesaria para romper el círculo de la pobreza.

A fin de detener este proceso de vulnerabilidad creciente de la población, el desarrollo rural debe ser reformulado en lo que corresponde a las prácticas concretas de las instituciones que son sus gestoras. Los gestores de los proyectos de desarrollo rural deben tener presente la importancia de la gestión del riesgo, y la necesidad de que cada proyecto que se lleve a cabo en las áreas rurales de Centroamérica se gestione con este criterio, para reducir el impacto de los peligros naturales existentes. El cuadro siguiente muestra el costo tan alto en muertes y personas afectadas como promedio anual entre 1970 y 1999. (Para más información ver Anexos 1 y 2).

Cuadro I

Efectos promedios anuales de los desastres naturales
en América Central / período 1970-1999

País	Muertes	Afectados
Nicaragua	3340	59 287
Guatemala	978	156 440
Honduras	476	50 952
El Salvador	119	64 661
Panamá	13	57 020
Costa Rica	7	10 032
Total	4933	398 392

Nota: Los montos corresponden a la suma total dividida por el número de años.

Fuente: CEPREDENAC 1999, tomado de Federación Internacional de la Cruz Roja 1996

Los conceptos y los términos utilizados para describir situaciones vinculadas con los desastres han evolucionado a través de la experiencia. Inicialmente se ponía el énfasis en los aspectos del auxilio y la atención de la emergencia, manejo de desastres, gestión de desastres, gestión del riesgo y manejo del peligro natural. Posteriormente se desarrollaron los conceptos de gestión de la reducción del riesgo (Lavell 2000), desarrollo local para la reducción del riesgo (Campos 2000), gestión de desastres, manejo de peligros, y otros temas, que introdujeron una nueva visión para enfrentar los fenómenos naturales y sus efectos sobre las sociedades.

Definimos los peligros naturales como aquellos elementos del medio ambiente que implican daños o peligros para el ser humano y que son causados por fuerzas naturales. Un peligro natural tiene elementos de participación humana, la cual puede aumentar la frecuencia y la severidad de los eventos o fenómenos naturales, puede originar peligros naturales donde no existían antes y puede reducir los efectos mitigantes de los ecosistemas naturales.

Las premisas básicas de esta Guía con respecto a los desastres naturales:

- Los desastres constituyen un elemento que puede afectar en cualquier momento a un proyecto de desarrollo.
- Un proyecto de desarrollo mal planificado e implementado contribuye a aumentar la vulnerabilidad y, en consecuencia, las pérdidas causadas por desastres.

Como consecuencia de estas premisas, mediante el desarrollo sostenible se logra una reducción de las pérdidas debidas a los desastres.

Conceptos básicos de uso común

Los conceptos que hoy se manejan para dar explicaciones sobre el tema están constantemente en proceso de ajuste y cambio. La unificación de conceptos es un paso necesario para lograr explicaciones comunes y una mejor comprensión de asuntos complejos e integrales como los que aquí se abordan. (Para más información al respecto, consulte el Anexo 3)

Gestión de amenazas

Busca reducir la probabilidad de amenazas físicas (utilizando las capacidades de teledetección, telemetría, modulación y pronósticos). Supone un dominio de la información y su entrega a iniciativas y agencias claves. Implica articular escalas de análisis y definir niveles de intervención y horizontes en el tiempo.

Gestión de la vulnerabilidad

Implica acciones tendientes a reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante amenazas físicas. Mejora la gestión ambiental y el bienestar social y económico de la población. Mejora la construcción de infraestructura habitacional, vial y productiva adecuada a las amenazas.

Gestión de emergencias

Se refiere a la capacidad de respuesta institucional ante un desastre, mediante mecanismos de alerta temprana, sistemas de comunicación e instancias de coordinación, en los ámbitos nacional, regional y local, para proteger vidas, evacuar poblaciones y desarrollar tareas de defensa civil.

Gestión de la reconstrucción y la rehabilitación

Constituye un conjunto de actividades que buscan restaurar, reactivar y garantizar condiciones para el bienestar social, la reorganización de la producción y la actividad económica en un marco territorial ordenado.

Gestión del riesgo

Sintetiza una perspectiva de los desastres acorde con la búsqueda del desarrollo sostenible. Abarca desde la actividad productiva y planificadora cotidiana necesaria hasta la reconstrucción en condiciones que superen la vulnerabilidad preexistente y aumenten la capacidad organizativa social e institucional para la mitigación.

Ciclo de Desastres

En el pasado, se excluía el vínculo entre desastres - riesgo - desarrollo en la literatura disponible sobre desastres. Este modelo influyó en la forma en que los diferentes agentes comprometidos se involucraban en un desastre. Como las diferentes fases se veían de forma independiente y no entrelazadas, se pensaba que era posible una difusión en los roles y cargos de las diferentes entidades que dirigían las emergencias (Figura 1).

Más recientemente, surgió la necesidad de considerar las fases de emergencia y desarrollo como un proceso continuo. Después de tantas experiencias, y especialmente después del huracán Mitch en 1998, fue claro que era imprescindible vincular en Centroamérica la prevención y la atención a los desastres con el desarrollo sostenible.

Ampliar el ciclo de desastres naturales con el enfoque de un desarrollo sostenible implica incluir las actividades de prevención, mitigación y preparación no solamente en la fase de pre-desastre, sino también en todas las fases del ciclo de un proyecto, cuando éstas sean necesarias. Eso permite una adecuada capacidad de previsión y toma de decisiones y una mejor gestión de la reducción del riesgo (Figura 2).

Para poner este concepto en práctica (gestión de la reducción del riesgo), se requiere un sistema nacional de prevención y protección civil. Este sistema se concibe como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos definidos y establecidos entre las entidades de los sectores públicos con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los departamentos, municipios y comunidades, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la reducción del riesgo y a la prevención de los desastres naturales.

Figura 1
Ciclo de los Desastres Naturales utilizado
en años anteriores

Actividades para la fase de pre-desastre

- Formación y capacitación de comités locales de desastres
- Sistemas de alerta temprana.
- Ingeniería de mitigación
- Rutas de evacuación
- Mapas de riesgo.

Actividades para la fase de emergencia

- Búsqueda y rescate
- Alimentos y agua potable
- Albergues temporales
- Puentes tipo Bailey

