

II. La Naturaleza Sustentable de la Relación Desastre - Desarrollo

2.1 Marco de Referencia Histórica de la Relación Desastre - Desarrollo

Se entiende tradicionalmente por "desarrollo" un cambio hacia el incremento de riqueza para la comunidad. Se define "desastre" como una situación destructiva más allá de la capacidad de la comunidad para responder en forma adecuada. Un "desastre natural" se refiere a una situación desastrosa que ha enfrentado una comunidad, y que es causada por un evento natural, pero el nombre está mal puesto: usualmente son las acciones o la falta de acción de la población humana lo que convierte el evento en un desastre. El término "sustentable" se refiere muchas veces al mejoramiento de la población en una forma continua. No obstante deseos en contrario, actividades "sustentables" de desarrollo pueden llegar a la creación a una situación propensa a un desastre, y no al mejoramiento de la población a largo plazo.

La relación existente entre desastres y desarrollo ha sido reconocido en el contexto de países en vías de desarrollo desde hace algún tiempo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo en 1972, la más notable de las reuniones iniciales sobre medio ambiente, enfocó esta relación y declaró:

Las deficiencias ambientales generadas por las condiciones de subdesarrollo y desastres naturales acarrearán graves problemas y pueden ser mejor superadas por el desarrollo acelerado a través de la transferencia de asistencia financiera y tecnológica, como un suplemento al esfuerzo nacional de los países en desarrollo.

Como dice Gunnar Hagman, en Prevention Better than Cure (1984):

Cuando ha ocurrido un desastre, las agencias de desarrollo lo han considerado como una molestia y han tratado de no involucrarse; o lo que es peor, el riesgo que representan los peligros existentes, o nuevos potenciales, han sido dejado de lado durante la planificación e implementación de algunas actividades de desarrollo. Ahora se observa que el desarrollo intensivo puede ser la causa de muchos nuevos desastres en los países pobres.

El reconocimiento de esta relación se dio previo al uso popular del término "desarrollo sustentable" para referirse a un conjunto de actividades de desarrollo asociadas con su medio ambiente. Este reconocimiento vino también antes del interés general en un enfoque

Organización de los Estados Americanos
Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

integrado al análisis de los eventos naturales, y los peligros que ellos presentan en el contexto de la planificación para el desarrollo. También vino anteriormente a la seria competencia de la asistencia para desastres por los recursos internacionales tradicionales destinados al desarrollo.

La asistencia internacional para el desarrollo utiliza la ciencia y la tecnología en los programas de desarrollo y en los proyectos definidos por los cuerpos políticos, quienes a su vez establecen prioridades y asignan recursos. Muchas instituciones internacionales de asistencia al desarrollo ayudan a sus miembros a preparar, financiar, e implementar proyectos de infraestructura económica y social. La posición de estas instituciones parte de las discusiones que generan las políticas oficiales, como también de los puntos de vista de sus profesionales en diferentes disciplinas y de diversas nacionalidades.

Los desastres causados por eventos tales como huracanes, inundaciones, terremotos, derrumbes, sequías, desertificación, erupciones volcánicas, tsunamis, etc., afectan una gran porción de los recursos naturales. Cada vez con mayor frecuencia, la "agenda para el desarrollo" está remarcado por estos desastres, pero aún así, al menos en América Latina, sus causas y la susceptibilidad para su mitigación a través de los esfuerzos para el desarrollo son raramente discutidas.

Para aquellas agencias internacionales a quienes se acude para dar respuesta a las repetidas catástrofes (inducidas por eventos tanto humanos como naturales), la asistencia para desastres se ha vuelto un componente mayor de la asistencia para el desarrollo. En los países de América Latina y del Caribe, durante los últimos 18 años, más de 44 mil millones de dólares en asistencia para el desarrollo se enfrenta con un total acumulado de 43 mil millones de dólares declarados en pérdidas por desastres, y una deuda externa total de más de 375 mil millones de dólares.

El desarrollo sustentable, un concepto aceptado por la comunidad internacional, hace énfasis en un número limitado de eventos posiblemente desastrosos (tales como el aumento de temperatura global, el crecimiento del nivel del mar, etc.), y puede ignorar eventos más frecuentes y mejor conocidos que tienen un impacto en pérdidas de vidas y daños a la propiedad en las comunidades de una región.

Los términos "desarrollo sustentable" y "desastres naturales" no van a desaparecer del vocabulario de desarrollo en el futuro cercano. Es útil, entonces, examinar aspectos

Primera Conferencia Interamericana sobre Experiencias Nacionales
en Reducción de Desastres

Cartagena de Indias, Colombia
Marzo 21-24, 1994

relacionados con estos términos de acuerdo con las circunstancias en la cual los países en desarrollo se encuentran.

2.2 El Desarrollo Económico no es Sustentable en Condiciones de Vulnerabilidad a Peligros Naturales

La definición de "desarrollo sustentable" incorporada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), tomado del Bruntland Report es:

Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades.

Algunas actividades de desarrollo requerirán un manejo sustentable para el futuro previsible. No obstante esto, para América Latina y el Caribe, la presión de población y otras demandas sobre los ecosistemas de la región han sobrepasado hace mucho tiempo la capacidad natural de los mismos para producir en forma suficiente los bienes y servicios necesarios, especialmente para cubrir las necesidades básicas de la población pobre de las áreas urbanas. Alimentación, combustible, y materiales de construcción son todos bienes de origen natural cuya disponibilidad se ha vuelto escasa. Más y más, estos bienes deben o tienen que poseer un valor adicional - un valor agregado más allá de su valor en estado natural, sin procesamiento - el que se incorpora durante su producción, transporte y distribución como forma de resistir el impacto de los peligros naturales. Del mismo modo, tierras libres de las amenazas de los peligros naturales son cada vez más escasas. El resultado es una mayor vulnerabilidad de la población y de su infraestructura económica y social cuando la consideración de los peligros naturales no es parte del diseño, construcción, y/u operación de la infraestructura. Cuando los eventos naturales ocurren, las áreas de vulnerabilidad resultan frecuentemente destruidas.

Los desastres generan dependencia. No hay más obvia manifestación de dependencia que una solicitud internacional para asistencia, y lo que sucede a raíz de la intervención ajena, después de un desastre.

La vulnerabilidad es un reflejo de la dependencia que requiere de los esfuerzos de la comunidad a través del tiempo para sostener el esfuerzo hacia el desarrollo. Se puede describir la diferencia entre el nivel de desarrollo o mejoramiento y el nivel de vulnerabilidad como la capacidad de la comunidad para enfrentar los desastres. Cuando un

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

evento natural como un terremoto, huracán, o inundación provoca una solicitud de asistencia externa, el rumbo general de desarrollo puede ser alterado por varios años. El desastre puede crear mayor escasez y dependencia así como la pérdida de los logros del desarrollo.

Algunos aspectos de la reducción de la vulnerabilidad pueden ser superados por un individuo, como por ejemplo la resistencia de la vivienda familiar a los terremotos. Pero en la mayoría de los casos, la reducción de la vulnerabilidad va más allá del alcance del individuo. Las acciones en estos casos son mejor ejecutadas y son más efectivas si se realizan a través de las instituciones de la sociedad. La reducción de pérdidas de vidas y del impacto económico de los desastres naturales comienza con las políticas del sector público, e incluye acciones por parte de éste y del sector privado para proteger los ecosistemas y la infraestructura económica y social.

2.3 Los Objetivos del Desarrollo Tienen que Enfocarse Más a las Condiciones Absolutas de Vulnerabilidad y Menos a las Condiciones Relativas de Riqueza

"Desarrollo" para los países en vías de desarrollo ha sido definido como la creación de, distribución de, mejoramiento en las condiciones de equidad de, redistribución de, y acceso a la riqueza. En cada país, cada definición tiene sus propios seguidores. Cada definición busca su mejoramiento. No obstante, muchas veces no se especifican en la definición los beneficiados y los que no lo son; y con cuales recursos y/o subsidios será atendida la población beneficiaria. Algunas definiciones, particularmente las que tratan sobre desarrollo sustentable, intentan ser inclusivas, y de hecho crean contradicciones y alternativas mutuamente excluyentes cuando se trata de encontrar ejemplos reales.

Orientándose al tema de vulnerabilidad se ayuda a definir cuál es la población beneficiaria de las acciones de desarrollo a emprender. Proyectos de desarrollo son, sin mayores especificaciones, una asignación de recursos (tiempo, conocimiento, dinero, bienes y servicios, etc.) para el mejoramiento de un grupo de población. La reducción de la vulnerabilidad es, entonces, una medida más y más importante de "para quién" se orientan los proyectos de desarrollo.

2.4 El Manejo de los Peligros Naturales no Puede Separarse del Manejo Ambiental

Los procesos que ocurren en la naturaleza como son las mareas, acentuadas por eventos dramáticos como los huracanes, dan forma a nuestros paisajes, limpian nuestros arrecifes y estuarios, y permiten la formación de nuestros suelos. Huracanes, terremotos,

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

derrumbes y deslizamientos, y erupciones volcánicas son eventos naturales de manejo ambiental fácilmente olvidados, pero al mismo tiempo son ellos los que hoy en día afectan el mayor número de vidas y causan las más grandes pérdidas económicas. Los desastres naturales no son aún más "naturales" que la degradación de los ecosistemas: ambos son el resultado de alternativas escogidas por la comunidad.

Si el concepto de "sustentable" incluye la provisión continua de alimentos, energía, materiales de construcción y sitios seguros para construir infraestructura económica y social, entonces la manera por la cual los eventos naturales afectan el entorno de una comunidad, tanto por los beneficios como las amenazas que presenten estos eventos, es parte de un enfoque integrado al manejo ambiental. Una de las carencias en los perfiles ambientales existentes y de las metodologías que guían su preparación, es la falta de consideración a peligros naturales o vulnerabilidad del desarrollo a ellos.

2.5 El Manejo de los Peligros Naturales son Parte de las Cuentas Verdes

Las cuentas verdes, conocidas también como contabilidad de los recursos naturales, se refieren a la inclusión del capital en forma de recursos naturales en las cuentas nacionales. El propósito de las cuentas verdes es reconocer el papel productivo que los recursos naturales juegan en la formación del capital, lo cual se puede plantear como un nivel de bienes de capital disponible. Las cuentas nacionales son utilizadas como una forma de medir el desarrollo económico en los países en vías de desarrollo en cuanto a observar los ingresos como retorno sobre el capital invertido. Los ingresos derivados de otros bienes como los recursos naturales y los recursos humanos no han sido tradicionalmente incluidos en las cuentas nacionales, porque en ambos casos se han considerado estos recursos como superabundantes.

Los eventos naturales, las amenazas que ellos presentan, y las áreas impactadas por ellos son parte de los recursos naturales y por lo tanto deben ser parte también de cuentas verdes nacionales. La razón para seguir esta política comienza con los asuntos de demanda y escasez:

Los lugares menos susceptibles a los impactos negativos de los eventos naturales son deseables para el desarrollo porque la inversión necesaria para reducir su vulnerabilidad es mínima;

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

Elementos que existen naturalmente en los ecosistemas para controlar inundaciones (por ejemplo los bosques y pantanos), o que reducen el impacto de los vientos y las olas (por ejemplo los arrecifes, dunas, manglares y esteros), o que estabilizan los suelos (praderas, chaparrales) se tienen usualmente en oferta limitada con respecto al marco de tiempo de crearlos y de la cantidad por la cual los países quieren explotarlos; y

Algunas zonas resultan más vulnerables como resultado del daño o de la destrucción total de elementos que ocurren naturalmente para reducir el impacto de los eventos naturales, debido a las actividades de desarrollo (degradación del medio natural), o porque a raíz de actividades de desarrollo la infraestructura económica y social son más vulnerables que antes.

Mientras que la oferta de estos elementos menos vulnerables a los peligros naturales que existen naturalmente son agotados, hay que agregar valor para reducir el riesgo hasta un nivel aceptable. Los edificios tienen que ser reforzados previendo terremotos y vientos huracanados; los terrenos para edificar tienen que ser protegidos contra las inundaciones y los deslizamientos, y componentes de la infraestructura tienen que ser reubicados fuera de las zonas sísmicas y de erupciones volcánicas. Obviamente estos costos adicionales no son siempre asumidos. Tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados, los peligros naturales infligen continuamente pérdidas de vidas y en la propiedad. Cuando el impacto de estos eventos es grande, y ellos son responsables de la afectación de las cuentas nacionales se hacen los cálculos necesarios y se ajustan consecuentemente las cuentas.

Las cuentas relacionadas con peligros naturales para integrar a la metodología de cálculo de las cuentas nacionales, son de tres tipos:

1. Las pérdidas debido a un desastre declarado; estas pérdidas contables incluyen la destrucción de la infraestructura económica y social y la destrucción de los elementos que existen naturalmente en los ecosistemas para mitigar el impacto de los peligros naturales;
 2. El valor de los recursos naturales que conforman los ecosistemas (por ejemplo arrecifes y bosques) y su funcionamiento (por ejemplo la capacidad de los pantanos para absorber la escorrentía de las aguas pluviales) que mitigan el impacto de ciertos peligros naturales. Los aspectos asociados a la evaluación de
-

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

los servicios provistos por estos recursos naturales, son semejantes a los aspectos relacionados a bienes y servicios directos e indirectos reconocidos que brindan los recursos naturales como los acuíferos, depósitos de petróleo, esteros y otros; y

3. El valor de los recursos naturales que podrían ser dañados o destruidos por eventos naturales (bosques consumidos por erupciones volcánicas e incendios, playas arrastradas por huracanes o tsunamis, etc.), y el valor depreciado de la infraestructura económica y social debido al riesgo presentado por los eventos naturales peligrosos.

Los países y sociedades, ya sea a través de sus ciudades, barrios, comunidades, provincias o estados nacionales, tienen que emplear sus estructuras democráticas para proveer alternativas a la vulnerabilidad a los desastres. El conjunto social y económico que forma las sociedades tiene que convertirse en más resistente a los eventos naturales, y no más dependientes de la asistencia. La reducción de la vulnerabilidad a los peligros naturales tiene que ser un objetivo del desarrollo. El desarrollo de un país expuesto a la continua vulnerabilidad a los peligros naturales, donde segmentos grandes de la población no tienen otra alternativa que vivir y trabajar en ambientes riesgosos, perpetúa la dependencia.

III. Peligros Naturales y Desarrollo Sustentable

3.1 Transferencia de Conocimientos, Ideas y Tecnología

Los términos utilizados para articular políticas, programas y proyectos de cooperación internacional para el desarrollo son en sí mismos un medio muy importante de transferencia de tecnología y ciencia. Sin embargo, algunos de los términos más frecuentemente usados, tales como desarrollo, desarrollo sustentable, medio ambiente, desastres, proyectos de desarrollo, y proyectos ambientales, no poseen definiciones universalmente aceptados. Todas las definiciones pretenden promover el mejoramiento. Sin embargo, frecuentemente no se hace mención de para quién es el mejoramiento y quienes son los que pagarán por ese mejoramiento. De forma similar, variaciones en las definiciones de los otros términos mencionados no exponen quienes se incluyen o excluyen como beneficiarios ni con qué recursos o subsidios se atenderá a la población. Algunas definiciones, particularmente aquellas que tratan sobre el desarrollo sustentable, intentan incluirlo todo, creando así contradicciones y elecciones que se excluyen mutuamente cuando se pretende encontrar ejemplos reales.

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

Tal vez a causa de esta falta de claridad sobre lo que significan estos términos, miles de millones de dólares y movimientos que incluyen a millones de personas, se dedican a modelar el paisaje físico de la tierra en el nombre del desarrollo. Y, aparentemente, los resultados son mínimos, si es que los hay realmente, especialmente para los pobres. Puede ser que muchos de estos términos relativos al desarrollo se mantengan con la vaguedad necesaria para conseguir aprobación política, pero al hacer esto se corre el riesgo de crear malos entendidos cuando se trata de implementar los programas o proyectos. Aún las más rigurosas evaluaciones económicas para proyectos de inversiones suelen no identificar, o explicar, todos los beneficios, costos y subsidios, pero sí permiten la aprobación del proyecto.

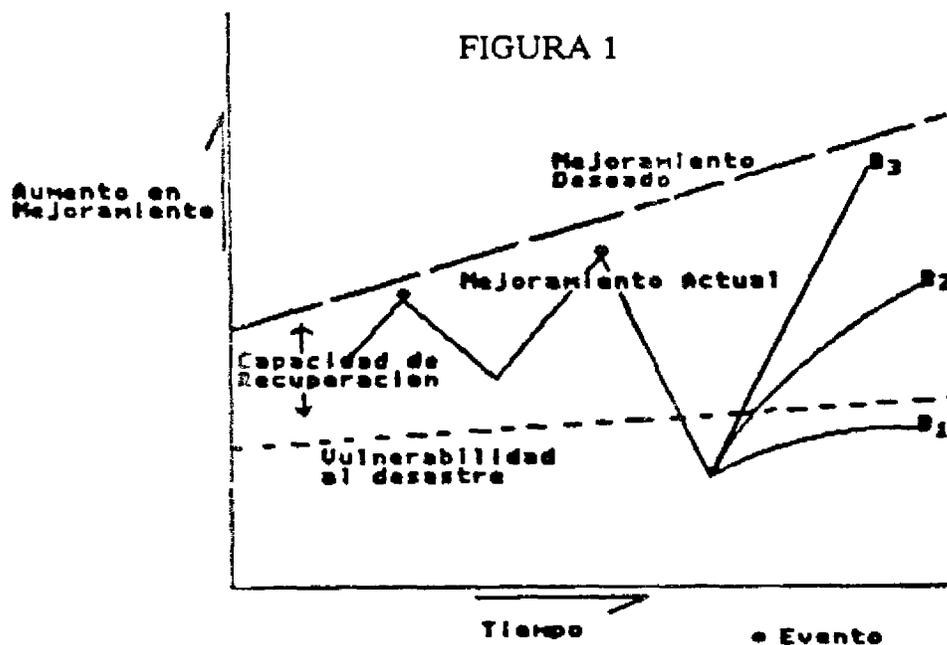
Esta situación se torna particularmente problemática cuando no existen tradiciones políticas, sociales y culturales que permitan desencadenar las acciones necesarias para lograr las metas y objetivos de los programas y proyectos. Un ejemplo de esto es el uso de planes maestros y códigos de zonificación y construcción para definir y controlar el espacio edificado (desde casas hasta plantas de energía eléctrica) cuando la mayoría de las estructuras se edifican fuera de los mecanismos del sector formal, o cuando el sector público se exonera a sí mismo (con la bendición de las agencias internacionales de financiamiento para el desarrollo) de las regulaciones que intenta imponer sobre el sector privado (por ejemplo, códigos de construcción).

3.2 Información Científica y Decisiones Políticas

La tecnología que abarca este vocabulario de "desarrollo" y la transferencia por medio de su uso en la formulación, aprobación e implementación de programas y proyectos de desarrollo, señala un asunto relacionado, el cual en sí mismo es de gran importancia: el rol de la información científica en las decisiones políticas. El hecho de que la información científica sea percibida como "verdad" puede influir en la formación de agendas para el desarrollo como sustituto para las decisiones políticas. Las acciones para la preservación de bienes naturales (depósitos de crudo, bosques ancestrales, hábitats de animales) pueden establecer una agenda de desarrollo sin dar oportunidad a la población a discutir y dar su voto formalmente sobre la necesidad de utilizar esos bienes para el bienestar propio. Asimismo, las decisiones políticas hechas en base a evidencia empírica contraria pueden ayudar a modelar esas mismas agendas. La aprobación de proyectos bajo presión política para vivienda y producción de energía eléctrica puede tener lugar en áreas con un conocido alto riesgo de inundaciones, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierra.

3.3 La Vulnerabilidad como Fuerza Organizadora

El desarrollo puede ser definido como un mejoramiento (usando la medida que cada país escoja) por el cual la sociedad busca mantener un progreso a través del tiempo (ver Figura 1, curva superior "mejoramiento deseado"). La vulnerabilidad (curva inferior, "vulnerabilidad al desastre") es un reflejo de la dependencia que entorpece el mejoramiento. Algunos eventos particulares pueden forzar a un país (estado, condado o ciudad) a buscar asistencia externa porque la pérdida de vidas y propiedades es tan grave que se encuentra muy por encima de la capacidad política, social o económica de la sociedad para responder a las necesidades de la población afectada. La diferencia entre mejoramiento y vulnerabilidad es un reflejo de la resistencia de la sociedad ante los eventos naturales y los inducidos por la población. Cuando un evento hace que el nivel de mejoramiento actual (curva sólida) se reduzca por debajo del nivel de vulnerabilidad, se requiere de asistencia ajena, y el curso del mejoramiento puede ser alterado por años. El desastre puede crear aún más dependencia en el caso de un país "en desarrollo", causando pérdidas de ganancias de desarrollo, y puede reducir, por una generación o más, la capacidad de sostener el aumento deseado en mejoramiento (Figura 1, B1, B2). Solo en los casos más raros un programa de reconstrucción post-desastre realmente provee suficientes recursos para volver a tomar el impulso del desarrollo (Figura 1, B3).



Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

Al tomar en cuenta la vulnerabilidad se facilita la definición de la población objetivo, o el "para quienes" son las acciones de desarrollo y la mitigación de desastres que se realizan. A la par que la teoría y la práctica del "desarrollo" se han desarrollado en las últimas tres décadas, el asunto del "para quién" se vuelve más y más aparente y más importante. La ciencia y la tecnología han permitido identificar los bienes, servicios, y amenazas existentes en los ecosistemas que son objeto de las políticas, programas y proyectos de desarrollo. También han prestado gran ayuda para definir quiénes son los beneficiados y quienes los perdedores en las acciones y opciones específicas de desarrollo. Los proyectos de desarrollo (incluyendo proyectos ambientales y de desastres) son una asignación de recursos (tiempo, conocimientos, dinero, bienes, servicios, etc.) para el mejoramiento de algunos, si no de todos, los segmentos de la población. La reducción de la vulnerabilidad es una medida que adquiere una creciente importancia para evaluar el "para quién" son realizado estos proyectos de desarrollo.

En la reducción de la vulnerabilidad se está produciendo un período de transición:

- Para funciones de los gobiernos descentralizados o las democracias representativas: Modelos de organización de países industrializados están siendo importados o impuestos sobre el sector público y sobre las relaciones entre los sectores público y privado en países en desarrollo donde las tradiciones enfrentan los cambios propuestos. Un ejemplo es un enfoque de abajo hacia arriba para manejo de emergencias y ayuda en casos de desastres contra una tradición centralista.
- Para poner un valor a los esfuerzos de personas en economías de libre comercio y para contemplar los esfuerzos que tienen cero costo de oportunidad: Las comunidades locales son impulsadas y preparadas para tomar más control sobre los procesos de decisión que afectan el ambiente físico, muchas veces usando acciones personales, familiares y comunitarias donde su trabajo (y a veces los materiales) se consideran sin valor competitivo en el mercado. Por ejemplo, familias particulares pueden ser instruidas y estimuladas para adecuar sus viviendas y evitar su colapso estructural en el caso de un terremoto. (Amenazas sísmicas afectan amplias áreas del paisaje, pero son mejor mitigadas con acciones específicas para el sitio.) Por otra parte, miles de familias pueden ser sujetas a amenazas de deslizamiento o inundación. Esfuerzos individuales, aún sin costo de oportunidad para los individuos involucrados, no responden apropiadamente a la vulnerabilidad impuesta por estas amenazas. Generalmente, solo las acciones de

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

una parte importante de la sociedad, con el patrocinio del gobierno, pueden reducir la vulnerabilidad de las familias y comunidades.

- A sociedades pluralistas y con el crecimiento del rol de las organizaciones no-gubernamentales: Por razones diversas, las organizaciones no-gubernamentales están cooperando, desafiando y/o compitiendo con una de las estructuras más tradicionales - el gobierno - para proveer bienes y servicios esenciales para la salud, seguridad y bienestar de la ciudadanía. En situaciones post-desastre, así como para los programas de mitigación a largo plazo, agencias internacionales de asistencia para el desarrollo, públicas y privadas, canalizan información científica, tecnologías, apoyo financiero y asistencia técnica (incluyendo artículos no pedidos por el gobierno establecido) a través de estructuras no-gubernamentales, provocando preguntas sobre quién administra la salud, seguridad y bienestar de la ciudadanía.

IV. La Incorporación de la Evaluación de Peligros Naturales y la Mitigación de Desastres en la Planificación para el Desarrollo^{1/}

4.1 Evaluación y Mitigación de Peligros Naturales en el Contexto de la Planificación del Desarrollo y Preparación de Proyectos de Inversión

La evaluación y mitigación de peligros naturales deben ser incluidas por rutina en la planificación del desarrollo y la identificación de proyectos de inversión, ya que tiene sentido financiero y económico incorporar medidas de mitigación apropiadas en los proyectos de inversión mismos. Estos esfuerzos, por supuesto, consumen recursos técnicos y financieros. Por lo tanto, en la evaluación de peligros naturales se debe incluir un método para estimar los costos y beneficios, para el proyecto y para la economía, de tomar medidas de mitigación. Para hacerlo, es necesario enfocar en las pérdidas que pudieran ser ocasionadas como resultado de no tomar en cuenta los peligros conocidos y los costos de la mitigación, y a menudo la mitigación puede ser de naturaleza no-estructural.

^{1/} Basado en, "Incorporating Natural Hazard Assessment and Mitigation into Project Preparation," preparado por el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos y publicado por CIDIE, vol. 2, Nairobi, Kenya, 1988.

Organización de los Estados Americanos
Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

El argumento es que al hacer el mejor uso de evaluaciones de peligros naturales llevadas a cabo durante las etapas iniciales de la planificación para el desarrollo, el proceso de incluir medidas de mitigación contra peligros naturales en los proyectos de inversión es menos costoso. Por otro lado, siempre es más costoso modificar un proyecto para protegerlo contra el peligro o repararlo después de los daños sostenidos. Con la información adecuada, uno puede en teoría llegar a un nivel óptimo de manejo de riesgo. Esto requerirá, sin embargo, modificaciones en dos áreas importantes: cooperación institucional y prioridades institucionales. Un contexto ideal para reducción de vulnerabilidad sería:

- Que los gobiernos y las instituciones de asistencia para el desarrollo tengan acceso a información local o general sobre peligros naturales;
- Que instituciones nacionales y regionales de planificación y agencias sectoriales embarcaran en las evaluaciones necesarias sobre peligros naturales y formulen políticas para mitigación no-estructural;
- Que estas políticas, a su vez, sean parte del proceso de identificación y preparación de proyectos de inversión;
- Que los donantes o prestamistas lleven a cabo sus propias revisiones de inversiones específicas desde la perspectiva de los peligros naturales; y
- Que un fuerte sector privado de seguros optimizara el manejo de riesgos y la eficiencia, y repartir los costos de los riesgos inevitables entre toda la sociedad.

La prioridad dada a la evaluación de peligros naturales y la mitigación por los gobernantes y las entidades nacionales para el desarrollo no es muy alta, al juzgar las pérdidas recientes de los proyectos grandes de inversión por causa de tormentas, terremotos, inundaciones y derrumbes. Estas pérdidas hubieran sido menores si las actividades de desarrollo hubiesen sido llevadas a cabo con más atención a los peligros y las posible medidas de mitigación. La aparente falta de conocimiento de los gobernantes de la necesidad de limitar las pérdidas puede ser explicada por un número de factores:

- La percepción que la magnitud de los riesgos presentados por los peligros naturales es baja;
 - La percepción que el ahorro de recursos al implementar la mitigación es bajo;
-

Primera Conferencia Interamericana sobre Experiencias Nacionales
en Reducción de Desastres

Cartagena de Indias, Colombia
Marzo 21-24, 1994

Organización de los Estados Americanos
Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente

Taller sobre una Agenda para Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales:
el Desarrollo Integrado Regional dentro de los Países

- La presión financiera y política hace que no sea atractivo la implementación de medidas costosas de mitigación ahora para evitar daños en el futuro;
- Si ocurren pérdidas, las agencias internacionales frecuentemente proveen asistencia;
- La creencia que los desastres naturales son inevitables y la falta de conocimiento sobre las medidas de mitigación no-estructurales;
- Las tareas de análisis, desarrollo institucional e implementación no proveen un estímulo para evaluar los riesgos;
- Los costos sociales, económicos, financieros y políticos asociados con la evaluación de peligros y la mitigación puede no ser siempre menos que los beneficios;
- Los costos para la evaluación de peligros naturales y mitigación son la responsabilidad de las instituciones públicas los cuales no pueden volver a capturar directamente los beneficios de prevenir pérdidas en el futuro; y,
- Existen pocos incentivos o mecanismos legales para mitigar los peligros cuyo impacto es más alto por, o transferido de, tierra adyacente a proyectos de inversión y vice versa.

Asimismo, las agencias internacionales de asistencia para el desarrollo algunas veces no consideran los peligros naturales que puedan afectar los proyectos para los cuales ellos proveen fondos o asistencia. El conjunto de motivos es similar al anterior:

- La percepción que el riesgo y los daños potenciales son bajos;
- Los costos de análisis, mitigación e implementación son tangibles e inmediatos comparados con los beneficios esperados en la forma de evasión de pérdidas probables, las cuales solamente se pueden estimar;
- El esfuerzo institucional y los recursos requeridos, especialmente en la ausencia de interés por parte del país, son significantes;
- Los posibles beneficios de reducir las pérdidas pertenecen a los gobiernos, y no directamente a las agencias de asistencia para el desarrollo, los cuales comparten solamente responsabilidad limitada; y,
- El análisis de peligros y las responsabilidades de mitigación pueden radicarse en instituciones sectoriales diferentes a los que planearán y ejecutarán el proyecto.

A continuación se revisa el rol de varias agencias de asistencia para el desarrollo, sus políticas y procesos actuales relevantes a la evaluación y mitigación de peligros naturales. La intención es abrir una discusión para facilitar las acciones de los gobiernos y las agencias y bancos internacionales que asisten los gobiernos, para apoyar uno a otro en la evaluación

Primera Conferencia Interamericana sobre Experiencias Nacionales
en Reducción de Desastres

Cartagena de Indias, Colombia
Marzo 21-24, 1994