

LA NATURALEZA SOSTENIBLE DEL VINCULO ENTRE
DESASTRES Y DESARROLLO

Stephen O. Bender¹

Desastres naturales no son más "natural" que la degradación de un ecosistema: las dos acciones son el producto de las alternativas escogidas por la sociedad.

Tradicionalmente, el término "desarrollo" ha sido interpretado como un cambio hacia el bienestar económico de la sociedad. Un "desastre" es definido como una situación de carácter destructivo que está fuera del alcance de la comunidad para manejarla. Un "desastre natural" es referido a una situación que afecta a la comunidad y es causado por un evento de índole natural; sin embargo, este término resulta inadecuado. Mientras el evento causante podría ser de tipo natural, normalmente es una acción de tipo humano que se ha convertido el impacto del evento en particular en un desastre. Finalmente, el término "sostenible" es referido a la creación de situaciones provocadas por un desastre, aunque no ha habido intención de crearlas..

El vínculo entre desastre y desarrollo en el contexto de los países en vías de desarrollo es un tema que ha sido reconocido por un tiempo. En 1972, La Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano declaró que:

"Deficiencias ambientales generadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales ocasionan problemas de consideración que pudieran ser subsanados con el aceleramiento del proceso de desarrollo a través de la asistencia financiera y tecnológica que pudiera ser llevada a cabo con el esfuerzo de los países desarrollados."

Tal como Gunnar Hagman (1984) señala en Prevention Better than Cure: "Cuando un desastre ocurre, agencias del desarrollo hacen referencia a esto como una molestia y tratan en lo posible de no

¹Las opiniones expresadas son del autor y no representan necesariamente las opiniones de la Secretaria General de la OEA ni de los Estados miembros.

riesgo de los peligros existentes o el de los peligros potenciales ha sido muchas veces pasado por alto en la planificación e implementación de algunas actividades del desarrollo. Actualmente, se ha venido observado que el desarrollo intensivo podría ser la causa de nuevos desastres en los países pobres."

El reconocimiento de este vínculo entre desarrollo intensivo y desastres naturales antecedió el uso popular del término "desarrollo sostenible" para referirse al conjunto de actividades relacionadas con sus respectivos ambientes. Este reconocimiento también se expresó antes de un enfoque integrado al análisis de los eventos naturales y los peligros impuestos en el contexto de la planificación del desarrollo así como también antes de que la necesidad de asistencia a los desastres se convirtiera en un serio competidor para los recursos tradicionales del desarrollo internacional. Los términos "desarrollo sostenible" y "desastres naturales" no muestran intenciones de desaparecer pronto del vocabulario de desarrollo. Es por ello, que resulta útil examinar aspectos pertinentes a estos términos, a la luz de los predicamentos de los países desarrollados y, específicamente, enfocando cuatro puntos de importancia.

El desarrollo económico no es sostenible en condiciones de vulnerabilidad vinculadas a los desastres naturales.

La definición del desarrollo sostenible aceptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y Medio Ambiente (CNUDMA) en el Informe de Brundtland señala que "el desarrollo que encuentra las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras satisface sus propias necesidades."

Algunas actividades del desarrollo requieren una aplicación sostenible para el futuro visible. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, el crecimiento de la población humana en los ecosistemas de la región ha sobrepasado las capacidades naturales para proveer una cantidad suficiente de bienes y servicios, que permita cubrir las necesidades básicas de la población pobre de carácter urbano. Alimentos, combustible para uso doméstico, y materiales para la construcción de viviendas, conforman la mayoría de los bienes y servicios que se han convertido cada vez más escasos en la cercanía de sus hogares. Ahora más que nunca, estos bienes y servicios deberían o podrían incluir un valor agregado - el cual es añadido durante los procesos de producción, transporte, distribución, y la reducción a su vulnerabilidad a los peligros naturales. Si la reducción de vulnerabilidad a los peligros naturales no forma parte del diseño, construcción, y operación de la infraestructura económica y social de la sociedad, la población se hace mas vulnerable. Cuando eventos naturales ocurren en áreas de mayor vulnerabilidad, el resultado en muchas veces es considerado como un desastre.

Un desastre, en líneas generales, revela dependencia, y no hay una manifestación más evidente de la dependencia que la intervención a nivel internacional con la asistencia facilitada después que ocurre un desastre.

La vulnerabilidad es un reflejo de la dependencia que con el tiempo disminuye los esfuerzos de la comunidad para sustentar las bases del progreso hacia el desarrollo. La diferencia entre el nivel de desarrollo y el nivel de vulnerabilidad puede ser interpretada como la capacidad de la comunidad para confrontar los desastres. Cuando un evento de carácter natural como un terremoto, un huracán, o una inundación requieren de asistencia externa, el curso total del programa de desarrollo pudiera ser alterado en los años sucesivos. Los desastres pueden causar a futuro mayor escasez, dependencia, y la pérdida de las ganancias del desarrollo en el pasado. Algunos aspectos de la reducción de la vulnerabilidad pueden ser manejados a nivel individual tal como las provisiones que pueden tomarse a nivel de los hogares familiares. Pero en la mayoría de los casos, la reducción de la vulnerabilidad sobrepasa los esfuerzos individuales. Las acciones deben de ser tomadas en forma colectiva y resultan más efectivas cuando se realizan a través de las instituciones existentes en la comunidad.

Reducir la pérdida de vidas y el impacto económico de los desastres naturales es una labor que comienza con el plan de acción del sector público e incluye las medidas tomadas por los sectores públicos y privados para proteger el ecosistema y la infraestructura económica y social.

Los objetivos del desarrollo deben enfocarse más en las condiciones absolutas de la vulnerabilidad y menos en las condiciones relativas de la riqueza.

El "desarrollo" para los países en vías de desarrollo ha sido definido como la creación, la distribución equitativa, la redistribución, y el acceso a la riqueza. En cualquier país, cada versión de este concepto tiene sus propios aficionados. Toda la población aspira el mejoramiento. Sin embargo, muchas veces el tema de mejoramiento no trata los aspectos vinculados: quienes son los realmente mas necesitados y quienes van a pagar. Algunas definiciones, especialmente aquellas que tratan el tema sobre desarrollo sostenible, tratan de incluir todas las situaciones posibles, de manera tal que crean contradicciones y alternativas mutuamente exclusivas cuando aparecen verdaderos ejemplos.

Este aspecto sobre vulnerabilidad ayuda a definir aquellas poblaciones para las cuales las acciones de desarrollo son tomadas en consideración. Los proyectos del desarrollo son en un gran porcentaje una asignación de recursos (tiempo, conocimientos, dinero, bienes, y servicios, etc.) para el mejoramiento de algunos sectores de la población. En consecuencia, la reducción de la vulnerabilidad es un aspecto muy importante para todos aquellos

proyectos incluidos en el desarrollo.

El manejo de los peligros naturales no puede ser separado del manejo ambiental.

Los procesos naturales están enmarcados por los eventos dramáticos que conforman la topografía de nuestros paisajes. Huracanes, terremotos, deslizamientos y erupciones volcánicas constituyen aspectos del manejo ambiental muy fáciles de olvidar. Sin embargo, ellos afectan un porcentaje considerable de vidas humanas e involucran pérdidas económicas. Los desastres naturales no son mas "naturales" que la degradación de un ecosistema: generalmente, ambos son el producto de las alternativas escogidas por la sociedad.

Si la sostenibilidad incluye la continua provisión de alimentos, recursos petroleros, materiales para la construcción de edificios y edificaciones seguras, entonces la manera en la cual los eventos naturales afectan lo que rodea a la comunidad es parte de la propuesta integrada hacia el manejo ambiental.

En las dos últimas décadas, los nuevos perfiles ambientales han ayudado a resaltar los aspectos poblacionales y las características de la infraestructura social y económica con los desastres naturales. Estos logros han permitido vincular la degradación del ecosistema con las acciones típicas del desarrollo.

Los aspectos relacionados con el manejo de peligros naturales son parte de las cuentas ambientales.

El término "cuentas ambientales" (green income accounting) está referido a las cuentas nacionales que incluyen recursos naturales. El propósito de este rubro es reconocer la parte productiva de los recursos naturales en la formación de capital. Como es conocido, las cuentas de ingreso nacional son usadas para medir el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, es importante mirar este ingreso como la tasa de retorno sobre el capital invertido. El ingreso proveniente de otros activos tales como el de los recursos naturales y humanos no ha sido, tradicionalmente, tomado en consideración ya que los mismos han sido considerados como activos de gran disponibilidad.

Los eventos naturales, el peligro que ellos ocasionan, y los paisajes que han recibido el impacto de estos eventos constituyen parte de los recursos naturales, y deberían ser considerados dentro del conjunto de las cuentas ambientales nacionales (national green income accounts). La razón por lo anterior comienza con los aspectos vinculados a la demanda y escasez:

- Los paisajes menos susceptibles a eventos naturales son mas deseables para ser desarrollados ya que la inversión necesaria para reducir la vulnerabilidad de ellos es menos.
- Elementos de mitigación que ocurren naturalmente en

ecosistemas que controlan inundaciones, o reducen las acciones del viento y las tormentas son típicamente recursos con oferta relativamente finita en relación al ritmo de los países que desean explotarlos.

- Algunos paisajes se convierten más vulnerables porque los elementos naturales de mitigación han sido dañados o eliminados por causa del desarrollo (degradación ambiental) o, porque las actividades del desarrollo localizadas en áreas peligrosas crearon una infraestructura social y económica más vulnerable donde nunca antes había existido.

Dado que los recursos menos vulnerables son deteriorados, un valor tiene que ser añadido a los recursos más vulnerables para reducir el riesgo a un nivel que resulte aceptable para su uso. Los edificios, por ejemplo, deberían ser fortalecidos contra terremotos y vientos huracanados. De igual manera, los lugares de edificación deberían de ser protegidos de las inundaciones y derrumbes. La infraestructura debería ser alejada de las fallas sísmicas y de las zonas de peligros volcánicos. Obviamente estos costos adicionales no siempre son cubiertos. En los países desarrollados y en los países que están en vía de desarrollo, los peligros naturales continúan siendo la causa de pérdida de vidas humanas y de propiedades. Si el impacto de estos eventos es muy intensivo y, si aquellos que son responsables con el manejo de las cuentas de ingresos nacional hacen los cálculos necesarios, una serie de ajustes serían requeridos.

Existen tres tipos de cuentas de peligros naturales relacionadas con los recursos naturales para ser ingresadas en las cuentas ambientales nacionales:

- Las pérdidas causadas por los eventos naturales son muchas veces declaradas como un desastre. Estas pérdidas incluyen la destrucción de la infraestructura económica y social y la pérdida de los elementos de mitigación en los ecosistemas;

- El valor de los recursos naturales (por ejemplo, los arrecifes) y las funciones del ecosistema que mitigan contra el impacto de los peligros naturales. Los aspectos asociados con la valoración de servicios que proveen este tipo de recursos naturales son similares con aquellos relacionados a los bienes y servicios obtenidos directamente e indirectamente de recursos naturales tales como depósitos petroleros, entre otros; y

- El valor de los recursos naturales que podrían ser dañados por desastres (deforestaciones producto de erupciones volcánicas y fuegos, zonas costeras dañadas por huracanes, etc.) y el valor depreciado de la infraestructura social y económica producto de su vulnerabilidad a peligros naturales.

Unidades sociales tales como barrios, municipalidades, provincias y países, podrían utilizar sus estructuras democráticas

para crear alternativas en la mitigación de los desastres. La estructura social y económica de muchas sociedades podría comenzar a ser más resistente a eventos naturales y menos dependiente de asistencia. La reducción de vulnerabilidad sobre los eventos naturales debe ser un objetivo prioritario con el objeto de sostener de manera eficiente el desarrollo social y económico. Unos segmentos considerables de la población no tienen muchas veces opciones para mitigar los peligros naturales y viven y trabajan en ambientes de alto riesgo donde sólo predomina la dependencia.