

El desarrollo en peligro

1.1 Los desastres naturales: causa y efecto de los fracasos del desarrollo

Los desastres naturales se encuentran íntimamente ligados a los procesos de desarrollo humano. Provocados por fenómenos naturales, los desastres hacen peligrar las ventajas que ofrece el desarrollo. A su vez, las decisiones que toman los individuos, comunidades y naciones en materia de desarrollo pueden implicar una distribución desigual del riesgo de desastre.

En las comunidades y países afectados, las pérdidas asociadas a desastres hacen extremadamente difícil cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los desastres conllevan la destrucción de infraestructuras, el deterioro de los medios de vida, el daño a los ecosistemas y al patrimonio arquitectónico, así como un sinnúmero de heridos, enfermos y muertos. Pero las pérdidas por desastres interactúan con otras fuentes de tensión tales como las crisis financieras, los conflictos políticos o sociales, las enfermedades (especialmente el VIH/SIDA), y el deterioro del medio ambiente, pudiendo incluso agravarlas. Asimismo, las pérdidas ocasionadas por desastres pueden retrasar o erosionar las inversiones sociales dedicadas al alivio de la pobreza y el hambre, a la educación, a los servicios de salud, a una vivienda digna, al agua potable y saneamiento, o a la protección del medio ambiente, así como las inversiones económicas que generan empleo e ingresos.

Por otra parte, hoy parece ampliamente demostrado que el riesgo de desastre se acumula históricamente debido a prácticas de desarrollo desacertadas. Los hospitales y escuelas que se derrumban en un terremoto o las carreteras y puentes que son arrasados por las aguas en una inundación fueron, en su día, proyectos de desarrollo. Otros ejemplos de cómo el desarrollo puede contribuir a aumentar el riesgo de desastre serían la urbanización y la concentración de la población en zonas de alta amenaza y en edificaciones poco seguras, los altos índices de pobreza (que reducen la capacidad humana para hacer frente y recuperarse del impacto de los desastres), así como el deterioro del medio ambiente que agudiza amenazas como inundaciones y sequías.

La relación entre desarrollo y riesgo de desastre es claramente visible con un simple repaso de la información que contiene el presente informe. En torno al 75% de la población mundial vive en zonas que, al menos una vez entre 1980 y 2000, han sido afectadas por terremotos, ciclones tropicales, inundaciones o sequías. Los desastres provocados por estos fenómenos naturales han ocasionado más de 184 millones de muertos diarios en distintas partes del mundo. La pérdida de vidas humanas, que presenta cifras desiguales alrededor del planeta, es sólo la punta del iceberg, ya que además es preciso considerar la pérdida en calidad de vida, medios de supervivencia y desarrollo económico. Si bien sólo el 11% de las personas expuestas a amenazas naturales viven en países con un bajo índice de desarrollo humano, estos representan más del 53% del total de los muertos. Es evidente que el grado de desarrollo y el riesgo de desastre están íntimamente relacionados.

Las políticas de desarrollo que realmente reduzcan el riesgo de desastre pueden contribuir en gran medida al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que reducen las pérdidas materiales y humanas, protegen los logros en materia de desarrollo y evitan que generen otro tipo de amenazas. La reducción de los riesgos y el desarrollo humano sostenible son, por lo tanto, objetivos a los que hay que apoyar simultáneamente, ya que también contribuyen a mitigar la pobreza, promover la participación de grupos sociales marginados y a avanzar en la igualdad entre los géneros. La reducción del riesgo de desastre puede ser de vital importancia en poblaciones sumamente vulnerables, como las que viven en los pequeños estados insulares en desarrollo o en sociedades debilitadas por conflictos armados y el VIH/SIDA.

Todavía hoy los desastres son considerados como sinónimo de fenómenos naturales extremos que interrumpen el desarrollo humano y requieren de acciones humanitarias para mitigar las pérdidas que ocasionan. Aunque en este informe se reconoce la creciente influencia que tienen los desastres en el desarrollo, se hace especial hincapié en cómo el propio proceso de desarrollo genera riesgos de desastre. Este informe demuestra que países con características similares en cuanto a la exposición a amenazas naturales presentan niveles sumamente diferentes de riesgo de desastre y que estos riesgos han sido determinados por las alternativas y los procesos de desarrollo elegidos. El mensaje fundamental de este informe es que el riesgo de desastre no es inevitable sino que, por el contrario, puede manejarse y reducirse aplicando políticas y programas de desarrollo adecuadas.

El objetivo del PNUD al publicar este Informe es demostrar, mediante un análisis cuantitativo y cualitativo, que el riesgo de desastre es un *problema de desarrollo no resuelto*, así como reconocer y promover políticas de desarrollo alternativas que contribuyan a reducir esos riesgos.

El informe aborda las siguientes cuatro preguntas clave:

- ¿Cuál es la distribución por país de los riesgos de desastre y la vulnerabilidad humana a las amenazas naturales?
- ¿Cuáles son los factores de desarrollo y procesos subyacentes que determinan los riesgos de desastre y cuál es la relación entre estos y el desarrollo?
- ¿cómo pueden las políticas y los intervenciones de desarrollo contribuir a reducir los riesgos de desastre?
- ¿Cómo pueden evaluarse mejor los riesgos de desastre para así perfeccionar las políticas e intervenciones de desarrollo?

El **Índice de Riesgo de Desastre (IRD)**, eje central de este informe, es un primer paso a la hora de despejar algunas de estas incógnitas. El IRD constituye el primer instrumento mundial de evaluación de los riesgos de desastre ya que permite comparar, país por país, la vulnerabilidad y la exposición de los seres humanos ante tres importantes amenazas naturales: los terremotos, los ciclones tropicales y las inundaciones. Permite además reconocer los factores de desarrollo que acentúan la amenaza en cada caso. Las erupciones volcánicas tienen gran importancia a escala mundial, pero en este momento la información disponible al respecto no es suficiente para permitir un análisis adecuado (ver el Anexo Técnico). Del mismo modo, al intentar establecer un IRD para las sequías, se detectaron una serie de problemas

metodológicos y conceptuales, por lo que los resultados obtenidos no resultan lo suficientemente fiables. No obstante, el análisis de dichos problemas sí ofrece la oportunidad de examinar los riesgos y la vulnerabilidad frente a las sequías, y se incluye en el presente informe como un trabajo en curso. Se han excluido del modelo algunos tipos de amenaza porque no se disponía de suficiente información a escala mundial y porque, en algunos casos, se ha utilizado únicamente el número de víctimas humanas como indicador de las pérdidas producidas por el desastre. Un ejemplo son los incendios, que pueden causar daños cuantiosos pero pocas víctimas.

El IRD se ha definido a partir de la experiencia del PNUD con el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Al igual que con el IDH, este primer informe sobre el IRD deberá considerarse como un primer paso en la medición del riesgo de desastre en el mundo. Su importancia radica en que contribuye a determinar cómo se distribuye internacionalmente el riesgo y resalta dónde hace falta información para respaldar la adopción de decisiones a escala local, nacional e internacional.

1.2 Resumen del informe

El Capítulo 1 está dividido en tres secciones. La primera sección presenta el objetivo de este informe, que es el de resaltar la importancia de la reducción del riesgo de desastre como factor clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La segunda sección presenta el marco contextual del informe mediante la definición de términos y la vinculación del presente informe con proyectos similares a cargo de otros organismos internacionales. La tercera sección describe someramente el marco conceptual del informe y establece la relación entre el riesgo de desastre y el desarrollo humano.

El Capítulo 2 presenta las conclusiones que se extraen del IRD. Se trata de un primer paso hacia una mejor medición del grado de desarrollo y el riesgo de desastre a escala mundial. Además de presentar una primera visión global de la situación en materia de riesgos y vulnerabilidad, el presente documento analiza las lagunas de información e indica los mecanismos nacionales necesarios para mejorar la recogida de la misma.

El Capítulo 3 explora los procesos de desarrollo que contribuyen al aumento del riesgo de desastre, según la definición del IRD. También aborda otros factores que contribuyen al riesgo pero que no han podido incluirse en el IRD por falta de datos internacionales. Entre ellos, el papel dominante de la gobernabilidad merece una atención especial. El segundo objetivo del Capítulo 3 es el de presentar ejemplos concretos de buenas prácticas en la reducción del riesgo de desastre con un enfoque de desarrollo. Este material viene a sumarse a los informes cada vez más numerosos sobre buenas prácticas producidos por organismos internacionales tales como la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).¹

El Capítulo 4 retoma los requisitos fundamentales enunciados en el Capítulo 1 para la integración del riesgo de desastre en las políticas de desarrollo. Tomando estos elementos como punto de partida y sobre la base del análisis desarrollado a lo largo

de los Capítulos 2 y 3, se proponen recomendaciones para la elaboración de políticas de reducción del riesgo.

En el Apéndice Técnico se expone en detalle la metodología utilizada en el IRD para determinar los factores de vulnerabilidad y modelizar los niveles nacionales de riesgo de desastre. También se informa sobre los avances logrados en la elaboración de un IRD combinado para los distintos tipos de amenazas.

En el Capítulo 2 se esboza el marco conceptual utilizado en este informe. Asimismo, al final del informe se incluye un glosario formal de términos. Sin embargo, es conveniente destacar aquí cinco términos clave:

Desastre natural – Ocurre cuando un fenómeno natural peligroso impacta a una sociedad vulnerable. La capacidad de absorber el impacto o la resiliencia que tiene cada sociedad influye en el alcance y la gravedad de los daños ocasionados.

Amenazas naturales – Son los procesos o fenómenos naturales que se producen en la biosfera y que pueden convertirse en sucesos dañinos. A su vez, pueden ser modificados por intervenciones humanas tales como el deterioro del medio ambiente y la urbanización.

Vulnerabilidad humana – Situación o proceso en el que intervienen factores físicos, sociales, económicos y ambientales, que determinan la magnitud del daño que puede acarrear el impacto de un determinado fenómeno. La vulnerabilidad humana incluye la vulnerabilidad de los sistemas sociales y económicos, el estado de salud, la infraestructura física y los activos ambientales. Estos subgrupos de sistemas vulnerables pueden ser considerados por separado, pero en este documento nos interesa presentar un panorama general de la vulnerabilidad humana.

Capacidad de supervivencia– Forma en que las personas y organizaciones utilizan los recursos para hacer frente al problema; es la capacidad de limitar las pérdidas en una catástrofe. A esto se puede agregar la *capacidad de adaptación*, que indica la posibilidad que tiene una sociedad de cambiar dinámicamente sus actividades, de convertir el desarrollo en un proceso que reduzca al mínimo los riesgos de desastre.

1.3 Aumento de las pérdidas por los desastres

Durante los últimos 25 años, el número de desastres y sus repercusiones en el desarrollo humano y económico a escala mundial han aumentado año tras año. Y si bien la información disponible con anterioridad a 1980, y que se remonta hasta 1900, no sea demasiado fiable, sí parece apuntar una tendencia al alza en el número y en las repercusiones económicas y sociales de los desastres.²

Es preocupante que el riesgo de desastre y sus consecuencias hayan aumentado mientras la economía mundial crecía.

Esto nos sugiere, al menos, que este excedente económico podría distribuirse mejor y reducir así los riesgos cada vez mayores de desastre. En el peor de los casos,

cabe la posibilidad de que los propios procesos de desarrollo estén exacerbando el problema, aumentando las amenazas (por ejemplo, con el deterioro del medio ambiente y el cambio climático) y la vulnerabilidad humana (al promover el empobrecimiento y la exclusión del proceso de toma de decisiones).

Cuantificar las pérdidas por los desastres es de por sí un gran reto conceptual y metodológico. Por un lado, es necesario definir qué pérdidas pueden ser atribuidas realmente a los desastres y diferenciarlas de otros tipos de pérdidas relativas al desarrollo. Por otro lado, la falta de datos e información fiable en todos los ámbitos es un gran obstáculo para describir y analizar las pérdidas causadas por los desastres y sus repercusiones en el desarrollo. Tal vez este sea una de las razones por las cuales los responsables de formular políticas hayan tardado tanto en actuar sobre el binomio desastres-desarrollo.

A la hora de analizar el número de desastres y las pérdidas ocasionadas debemos también determinar el ámbito espacial de observación.. De hecho, las pérdidas ocasionadas por los desastres abarcan, desde las originadas en el ámbito doméstico como consecuencia de las amenazas ambientales cotidianas, a las ocasionadas por fenómenos naturales extremos, tales como los grandes terremotos o ciclones, que pueden devastar regiones enteras. Desde el punto de vista local, todas las pérdidas merecen atención y son importantes. Desde el punto de vista mundial, sin embargo, la mayoría de los desastres locales son imperceptibles.

Las compañías de reaseguros, como Munich Re Group y Swiss Re, y otras instituciones universitarias independientes como el Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), disponen de bases de datos globales sobre las pérdidas ocasionadas por los desastres. La única de dominio público y accesible con fines analíticos, es la del CRED. La base de datos internacional sobre desastres OFDA/CRED, o EMDAT, como se la denominará en este informe, registra las pérdidas asociadas a catástrofes de gran escala y algunas de mediana escala, pero no incluye las pérdidas ocasionadas por hechos de menor envergadura o incluso de mediana escala de las que no se informa a nivel internacional.

Si bien los datos sobre la mortalidad humana son relativamente precisos, la información sobre las pérdidas económicas y el deterioro de los medios de vida es generalmente incompleta o inexacta. Dado que las compañías de reaseguros prestan más atención a las pérdidas económicas directas, por su interés en las pérdidas aseguradas, es posible que no ofrezcan un panorama real de las pérdidas de medios de vida, en especial en los países en desarrollo.

Con posterioridad a desastres de gran escala, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial y otros organismos regionales e internacionales han llevado a cabo exhaustivas valoraciones económicas de las pérdidas. No obstante, estos estudios son como una fotografía instantánea y no captan el panorama general de las pérdidas económicas acumuladas en el plano nacional o internacional. Al mismo tiempo, es posible que las repercusiones de los desastres en los medios de vida y el desgaste que producen sobre el capital social no se evalúen adecuadamente. En particular, es probable que, debido a la falta de datos, se haya restado importancia a los desastres de lenta aparición o a los que no alcanzan

grandes proporciones, pero que conducen al fracaso del desarrollo local, al derrumbe de los hogares y a la pobreza.

Algunos países cuentan con bases de datos nacionales con información detallada sobre las pérdidas ocasionadas por los desastres. Hasta el momento, sin embargo, éstas no tienen cobertura mundial o ni siquiera regional. Además, las bases de datos nacionales muestran carencias similares a las de las bases de datos mundiales en lo que respecta a la información sobre pérdidas económicas y deterioro de los medios de vida.

1.3.1 Las pérdidas económicas como indicador del impacto de los desastres

Después de un desastre de gran magnitud, a menudo sólo se consideran pérdidas económicas las pérdidas directas de infraestructuras y bienes. Rara vez se tienen en cuenta las consecuencias económicas de la disminución de la producción por daños a las instalaciones o a la infraestructura productiva, que limitan el acceso a las materias primas, la energía, la mano de obra y los mercados (véase el Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1 Impactos económicos de los desastres

Las pérdidas por desastres se clasifican tradicionalmente en:

- **Costos directos** – el daño material, incluido el daño al capital productivo y las existencias (plantas industriales, cultivos en pie, existencias, etc.), daño a la infraestructura económica (transporte, suministro de energía, etc.) y daño a la infraestructura social (viviendas, escuelas, etc.).
- **Costos indirectos** – trastornos secundarios que afectan la oferta de bienes y servicios, por ejemplo: un menor rendimiento por destrucción o daño de las instalaciones o infraestructura, y la pérdida de ganancias por las menores oportunidades de generar ingresos. El corte de los servicios básicos puede acarrear serias consecuencias, por ejemplo la interrupción de las telecomunicaciones o la falta de agua potable. En los costos indirectos también se incluyen los gastos de salud y la pérdida de productividad por enfermedades, incapacidad y fallecimiento. Sin embargo, el costo indirecto bruto también se ve compensado parcialmente por efectos positivos relacionados con los trabajos de rehabilitación y reconstrucción, como por ejemplo la reactivación del sector de la construcción.
- **Efectos secundarios** – son las repercusiones a corto y largo plazo de un desastre en toda la economía y en las condiciones socioeconómicas; por ejemplo: el desempeño fiscal y monetario, la cantidad de viviendas y el endeudamiento externo, la distribución de ingresos y la magnitud e incidencia de la pobreza, las consecuencias del traslado o la reestructuración de ciertos elementos de la economía o la población activa.

Los datos registrados sobre el costo de los desastres generalmente se refieren a los costos directos. Es posible que, en el mejor de los casos, las cifras sobre el verdadero costo de las repercusiones indirectas y secundarias aparezcan después de varios años de ocurrido el desastre. Es necesario que transcurra el tiempo para advertir el ritmo real de la recuperación, y determinar la naturaleza de las consecuencias indirectas y secundarias.

Una investigación en curso sugiere que, a largo plazo, las consecuencias secundarias de los desastres pueden tener importantes repercusiones en el desarrollo humano y económico.³ Es evidente que los desastres afectan el ritmo y el carácter de la acumulación de capital. La posibilidad de que en el futuro ocurran otros desastres puede disuadir a los inversores. Al examinar las repercusiones de los desastres a largo plazo, es importante reconocer que no son hechos aislados sino que, por el contrario, forman parte de una serie de hechos sucesivos, que tienen un efecto acumulativo gradual en el desarrollo a largo plazo.

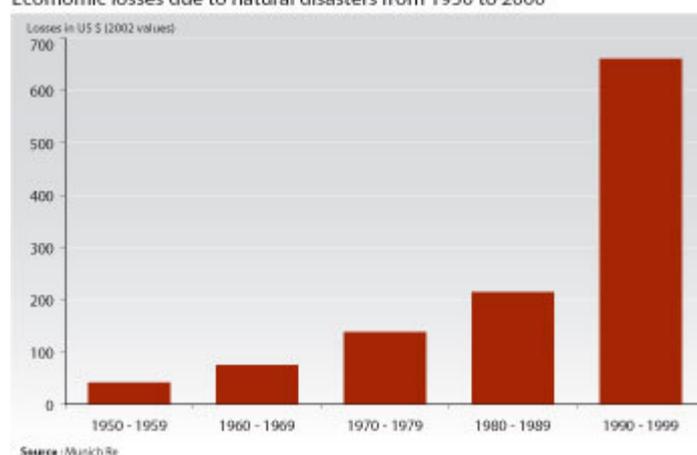
Fuente: Benson (2002)⁴

En términos absolutos, se ha evidenciado que el costo económico de los desastres ha ido en aumento en el transcurso de las últimas décadas (ver Figura 1.1). En el 2002, Munich Re estimó que las pérdidas económicas anuales reales alcanzaron un promedio de 75.500 millones de dólares en los años sesenta, 138.400 millones en los setenta, 213.900 millones en los ochenta y 659.900 en los noventa.⁵

Munich Re estima que las pérdidas económicas mundiales durante los últimos diez años (1992-2002) fueron 7,3 veces más importantes que en los años sesenta. En el *Informe Mundial sobre Desastres 2002* se calcula que el promedio anual estimado de daños por desastres naturales asciende a 69.000 millones de dólares. Las dos terceras partes de estas pérdidas corresponden a países de desarrollo humano altos.

Figura 1.1

Economic losses due to natural disasters from 1950 to 2000

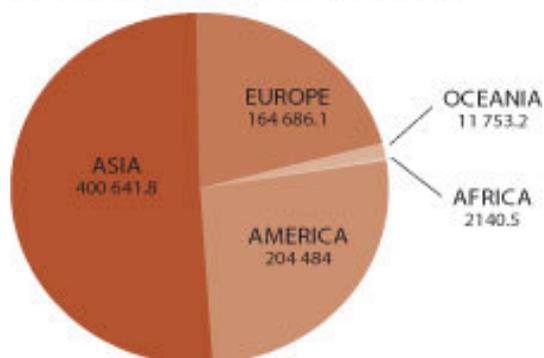


En la figura 1.2 aparecen las pérdidas económicas ocasionadas entre 1991 y 2000 en las distintas regiones geográficas por desastres asociados con fenómenos naturales. Es evidente que la distribución es muy desigual. Se puede observar que en Europa y América, las pérdidas fueron más altas que en África, pero esto sólo refleja el valor de la infraestructura y los bienes en riesgo, y no las repercusiones en el potencial de desarrollo. En regiones menos adelantadas del mundo, las reducidas pérdidas materiales se deben al déficit en infraestructura y bienes económicos, y no a menores repercusiones en el desarrollo. Es más, una pequeña pérdida económica puede tener consecuencias devastadoras en los países con un PIB muy bajo. Los datos relativos a las pérdidas económicas no muestran las diversas capacidades de las personas y las empresas de distintas regiones de protegerse frente a las pérdidas económicas, por ejemplo, mediante los seguros o la ayuda gubernamental. Las

pérdidas económicas de África, si bien son mucho menores que las de otras regiones, pueden entorpecer mucho más el progreso del desarrollo humano.

Figura 1.2

Total amount of disaster damage between 1991 and 2000 in million US dollars (2000 prices)



Source: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

El recurso a las pérdidas económicas como indicador de la repercusión de los desastres en el desarrollo varía según el tipo de amenaza natural. Por ejemplo, a menudo los terremotos ocasionan los desastres más costosos pero las pérdidas están concentradas. Las inundaciones pueden causar pérdidas económicas no muy significativas, pero el impacto social puede ser mayor. Los países asiáticos sufren las pérdidas económicas colectivas más altas por causa de desastres, ya que las inundaciones son habituales y el desarrollo humano puede enfrentar un riesgo más importante que el sugerido por los datos.

1.3.2 Las pérdidas humanas como indicador de las repercusiones de los desastres

Durante los últimos dos decenios, más de un millón y medio de personas murieron víctimas de desastres naturales. En el decenio pasado se duplicó el total anual de damnificados.

La cantidad de muertos es la medida más fiable de pérdida humana y es el indicador utilizado en este informe. Sin embargo, al igual que en el caso de los datos económicos, sólo revela la punta del iceberg ya que además deben considerarse las pérdidas en materia de desarrollo y el gran sufrimiento humano. A escala mundial, por cada muerto, aproximadamente 3.000 personas se encuentran expuestas a las amenazas. Este grado de repercusión concuerda mejor con el concepto intuitivo que se tiene de la magnitud de desastre.⁶ Pero incluso así, las formas de determinar los afectados no son exactas. Las estimaciones se basan en evaluaciones de la cantidad de personas que sufren daños en sus medios de vida, en la vivienda, o la interrupción de los servicios básicos. Pero estos son datos difíciles de reunir en el período posterior al desastre, especialmente si no existe una referencia exacta anterior. Más difícil aún es estimar las repercusiones a largo plazo, como las consecuencias de la muerte o incapacidad del miembro de la familia que aporta más dinero al grupo familiar, las consecuencias de la emigración o reasentamiento, o la cantidad de personas que sufrirán repercusiones en materia de salud y educación.

Los datos del EMDAT⁷ revelan que, al examinar la pérdida de vidas humanas por fenómenos naturales en cada región del mundo (Figuras 1.3 – 1.6), se observa un factor común en todos los tipos de amenaza. La región de Asia y el Pacífico es la más afectada si se considera la cantidad de víctimas mortales. También es la región con mayor proporción de pérdidas humanas por terremotos, ciclones tropicales e inundaciones. La excepción se encuentra en la gran concentración de víctimas fatales que se cobran las sequías en África. Las sequías generalmente forman parte de un panorama más amplio, que puede incluir conflictos armados, pobreza extrema y epidemias, donde la muerte es sólo el aspecto más visible del deterioro de los medios de vida y del sufrimiento humano. Dichas condiciones comprometen seriamente los avances en el ámbito del desarrollo humano.

El concepto de que las emergencias humanitarias asociadas con las sequías sólo pueden comprenderse adecuadamente si se tiene en cuenta el papel que desempeñan los conflictos armados, la extrema pobreza y las epidemias es un punto de partida interesante para replantear la relación entre desastres y desarrollo. Si convenimos en que los desastres aparentemente provocados por las sequías deben ser considerados más bien como emergencias complejas, resultado de la combinación de procesos humanos y ambientales, ¿por qué no pensar lo mismo de otros desastres producidos por ciclones tropicales, terremotos o inundaciones?

Las pérdidas en América Latina y el Caribe se deben generalmente a desastres ocasionados por ciclones tropicales e inundaciones. África y el Asia oriental también sufren grandes pérdidas por inundaciones. Europa y América del Norte presentan cifras menores, absolutas y relativas, de víctimas fatales por cualquier tipo de desastre, aunque las mayores pérdidas relativas están provocadas por los terremotos en Europa.

Las feroces hambrunas asociadas a sequías que tuvieron lugar durante los años ochenta en la región del África subsahariana, se presentan ampliando las pérdidas por sequías en el período 1980-2000.

Figura 1.3

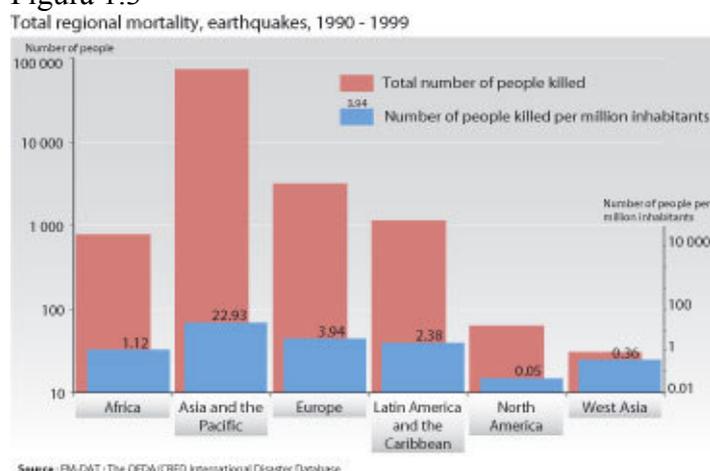
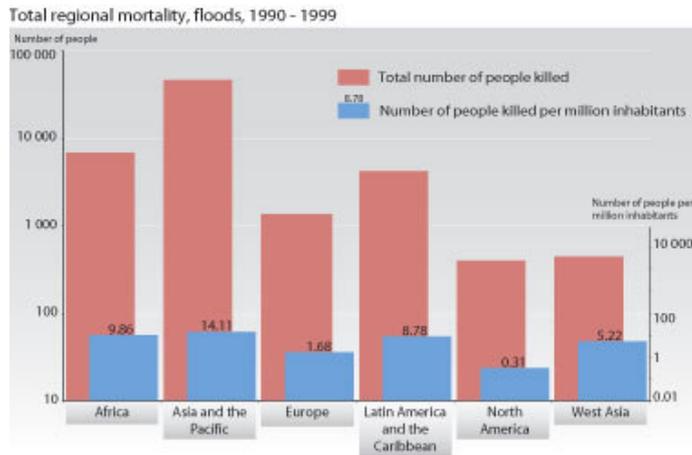


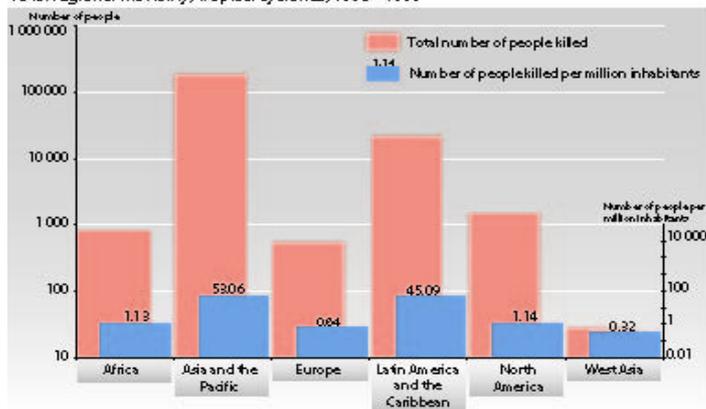
Figura 1.4



Source: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Figura 1.5

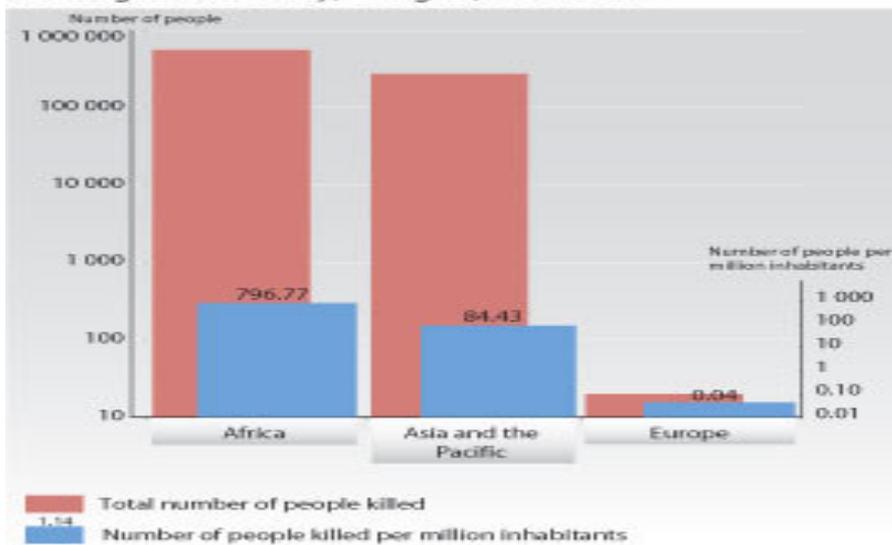
Total regional mortality, tropical cyclones, 1990 - 1999



Source: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Figura 1.6*

Total regional mortality, droughts, 1980 - 2000



Source: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

* En el caso de las sequías, el período 1980-2000 representa mejor la distribución regional de víctimas fatales.

1.4 El riesgo de desastre y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un marco para actuar

Un incentivo importante para reconsiderar el riesgo de desastre como parte del proceso de desarrollo proviene del deseo de alcanzar los objetivos fijados en la Declaración del Milenio. La Declaración es una guía para el desarrollo humano aprobada por 191 naciones. En el año 2000 se acordaron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, los que a su vez se dividen en 18 metas que contienen 48 indicadores de progreso. La intención es poder cumplir con la mayoría de estos objetivos para el año 2015.⁸

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio contienen temas comunes a las políticas en materia de desarrollo y de riesgo de desastre, relacionadas con metas específicas e indicadores de progreso. La colaboración internacional es indispensable para poder cumplirlos. Actualmente, todos los países signatarios afirman que trabajan para alcanzar dichos objetivos y los donantes contribuyen con programas de ayuda especialmente destinados a apoyar estos esfuerzos.

En la Sección IV de la Declaración del Milenio, titulada “Protección de nuestro entorno común”, se reconoce el riesgo que los desastres significan para el desarrollo. En dicha sección se plantea el objetivo de: “Intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre”.⁹

Los desastres naturales ocurren cuando las sociedades o las comunidades se ven sometidas a acontecimientos potencialmente peligrosos, como niveles extremos de precipitaciones, temperatura, vientos o movimientos tectónicos, y cuando las personas son incapaces de amortiguar la conmoción o recuperarse después del impacto. Habitualmente se habla de desastres naturales. Sin embargo la vulnerabilidad y el riesgo frente a estas situaciones dependen de las actividades humanas. Reducir la cantidad y la gravedad de los desastres naturales significa enfrentar los problemas de desarrollo que aumentan las amenazas y la vulnerabilidad humana y desencadenan el desastre.

La acumulación del riesgo de desastre y la distribución desigual de las repercusiones posteriores ponen en tela de juicio las decisiones que los países con mayores o menores riesgos han adoptado en materia de desarrollo. Los desastres naturales destruyen los adelantos logrados por el desarrollo, pero los propios procesos de desarrollo aumentan el riesgo de desastre. Retomando el ejemplo mencionado anteriormente: una escuela construida sin previsión antisísmica que se derrumba por un temblor de tierra ¿es un caso de un riesgo que deshace un logro del desarrollo o un proyecto de desarrollo inadecuado que predispone al riesgo de desastre?

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pautan la planificación del desarrollo para que se atiendan los objetivos prioritarios. Todos esos objetivos actuarán recíprocamente con el riesgo de desastre. Aparentemente, los objetivos contribuirán a reducir la vulnerabilidad humana frente a las amenazas naturales. Pero son los procesos adoptados para alcanzar los objetivos los que determinan la capacidad de reducir el riesgo. Para que el desarrollo sea sostenible a largo plazo, no basta con

construir escuelas, sino que éstas deberán ser resistentes a las posibles amenazas naturales y quienes las utilicen deberán estar preparados para actuar en caso de desastre.

Existe pues una relación recíproca entre el tipo de planificación del desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los procesos de desarrollo que actualmente se asocian con la acumulación del riesgo de desastre. A menos que se considere el riesgo en todos los proyectos de desarrollo relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la voluntad de impulsar el desarrollo económico y social puede, inadvertidamente, aumentar este riesgo. Al mismo tiempo, si se hacen realidad los actuales niveles de riesgo (ni qué hablar de los futuros) se contrarrestarán o neutralizarán los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Recuadro 1.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la reducción del riesgo de desastre

La Declaración del Milenio establece los valores y objetivos del programa internacional para el siglo XXI. Como primer paso hacia la ejecución de la Declaración del Milenio, la Asamblea General aprobó ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. A continuación se presentan dichos objetivos acompañados de la relación que guardan con el riesgo de desastre.

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

- i) Reducir a la mitad el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.
- ii) Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.

Mediante el análisis estadístico, el IRD ratifica la ya conocida teoría de que la vulnerabilidad humana a las amenazas naturales y la pobreza por bajos ingresos se encuentran íntimamente relacionadas. En el plano nacional, reducir el riesgo de desastre está a menudo supeditado a paliar la pobreza y viceversa. La exposición a amenazas puede desempeñar un papel de gran importancia cuando la pobreza impide ejercer el derecho a satisfacer la necesidad básica de alimentarse. El hambre reduce la capacidad personal de lidiar con el estrés y las repercusiones psicológicas generadas por los desastres; a su vez, las amenazas tienen el potencial de destruir bienes y acarrear hambre. Se ha documentado suficientemente que el hambre se sustenta en factores económicos o políticos, especialmente en situaciones complejas de emergencias políticas.¹⁰

2. Lograr la enseñanza primaria universal.

- i) Velar por que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Los logros educativos son un factor determinante para superar la vulnerabilidad humana y la marginalidad. Al aprender a leer, escribir y hacer cálculos matemáticos básicos, las personas adquieren mayor interés y compromiso con la sociedad. Para lograr la reducción del riesgo de desastre es fundamental ampliar la participación en la toma de decisiones sobre el desarrollo

Con la destrucción de escuelas, los desastres impiden de forma muy directa que se imparta educación. Sin embargo, tal vez lo más negativo sea cómo los desastres, que se producen lentamente o aparecen repentinamente, desgastan los recursos de los hogares, que a menudo deben tomar decisiones difíciles para sobrevivir y lidiar con la pobreza, o invertir (en educación y atención médica, por ejemplo) para mitigar la vulnerabilidad humana y mejorar las posibilidades de desarrollo a largo plazo. Lamentablemente, los más pobres no tienen opción y la vulnerabilidad humana se agrava a medida que los recursos se emplean en la supervivencia.

3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

i) Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Una prioridad clave es facilitar la participación de las mujeres y las niñas en el proceso de desarrollo, incluidas las actividades para reducir el riesgo de desastre. Las mujeres de todo el mundo desempeñan un papel clave en la conformación de riesgos para el desarrollo. En determinados contextos, las mujeres pueden estar más expuestas y ser más vulnerables a las amenazas. Por ejemplo, las que tienen responsabilidades domésticas pueden correr mayores riesgos por permanecer en construcciones poco seguras, y estar expuestas a amenazas locales derivados de servicios básicos deficientes y al humo del combustible utilizado para cocinar. Al mismo tiempo, las mujeres se prestan más que los hombres a participar en actividades comunales para reducir los riesgos e impulsar el desarrollo. Las políticas de desarrollo pueden ser más acertadas si las políticas en materia de riesgo de desastre tienen en cuenta el capital social que representan las mujeres. Como lo señalan las críticas al desarrollo participativo, no será fácil lograr un modelo con estas características, pero las mejores prácticas sirven como punto de partida.

Las barreras que impiden a la mujer participar en los niveles más altos de la toma de decisiones limitan seriamente el aporte de capacidades y conocimientos al desarrollo sostenible y a la reducción del riesgo. Superar las desigualdades en el acceso a la enseñanza es un componente fundamental del programa para reducir el riesgo de desastre.

4. Reducir la mortalidad infantil.

Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.

Los niños menores de cinco años son particularmente vulnerables a las repercusiones de las amenazas ambientales, que van desde las cotidianas asociadas con el saneamiento inadecuado y el agua no potable, a las heridas y la muerte durante las catástrofes y el período subsiguiente. Para los niños de menos de cinco años, la pérdida de las personas que se encargan de su cuidado y de los familiares que perciben ingresos, así como el estrés provocado por los desplazamientos, cobra un precio muy alto en su salud psicológica y física. Las políticas encaminadas a respaldar el desarrollo sostenible mediante la reducción de la mortalidad infantil deben incorporar estrategias que limiten o reduzcan el riesgo de desastre.

5. Mejorar la salud materna.

Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.

Cuando la conmoción o el estrés que provocan las amenazas ambientales consumen los ahorros y las capacidades de los hogares y familias, los grupos marginales de la sociedad son los que corren más peligro. En muchos casos son las mujeres y niñas, o los ancianos, quienes tienen menos derechos sobre los bienes comunes o familiares. La salud materna es un indicador estratégico de la igualdad dentro y fuera del medio familiar. Limitar la pérdida de bienes familiares mediante la reducción de los riesgos contribuirá a mejorar la salud materna. También otras medidas más directas, como la inversión en educación y salud, contribuirán a la capacidad de recuperación de los hogares en tanto mejoren los indicadores de salud materna. Ya se ha señalado que los niños son un grupo de alto riesgo y la salud materna desempeña un papel importante en el cuidado que reciben los niños pequeños.

6. Luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

- i) Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA.
- ii) Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Numerosos documentos prueban que existe una relación entre el estado epidemiológico y la vulnerabilidad humana al estrés y la conmoción posterior. Por ejemplo, las poblaciones rurales afectadas por el VIH/SIDA están en peores condiciones de sobrellevar el estrés de una sequía por la escasez de mano de obra. Las personas con enfermedades crónicas terminales son más propensas a verse afectadas por el estrés psicológico que produce el hambre. En el caso de las enfermedades contagiosas, existe el riesgo de que se conviertan en epidemia luego de una sequía o inundación; del mismo modo, un evento catastrófico puede agravar el riesgo de enfermedad debido a la destrucción de las infraestructuras de agua potable, saneamiento y atención médica.

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

- i) Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- ii) Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.
- iii) Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

Los grandes desastres, así como los riesgos acumulados por acontecimientos regulares y persistentes pero menores, pueden acabar con cualquier esperanza de desarrollar entornos urbanos o rurales sostenibles. Además, la ecuación se cumple a la inversa. La destrucción cada vez más frecuente que provocan los desprendimientos de tierra, las inundaciones y otras amenazas relacionadas con el medio ambiente y el uso de la tierra indica claramente que para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio aún restan por sortear enormes obstáculos. Si no se definen políticas que luchen contra los altos riesgos actuales de desastre por terremotos, ciclones tropicales, inundaciones y sequías, será imposible alcanzar la meta de mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

- i) Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados y las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- ii) Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo.
- iii) Aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- iv) En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a precios asequibles en los países en desarrollo.
- v) En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Los intentos para mejorar el desarrollo sostenible y reducir la vulnerabilidad a las amenazas naturales se ven obstaculizados por la deuda nacional, las condiciones del comercio internacional, el alto precio de los medicamentos esenciales, la imposibilidad de acceder a nuevas tecnologías y las nuevas amenazas derivadas del cambio climático mundial.

Las dificultades para lograr consenso internacional en varios temas, como sucedió por ejemplo en 2002 en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo y en 2003 en la reunión de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, confirman la necesidad de promover una asociación mundial para el desarrollo que podría contribuir a reducir el riesgo de desastre

Como ejemplo del avance logrado en el ámbito internacional, se puede mencionar la colaboración entre Estados que corren un alto riesgo de sufrir desastres, lo que ha aumentado su capacidad de negociación. En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo, la Asociación de Pequeños Estados Insulares ha participado activamente en las conversaciones sobre cambio climático. Entre los mecanismos internacionales, el Grupo de Trabajo de la EIRD es un buen ejemplo de asociación mundial para el desarrollo y la reducción del riesgo de desastre.

Fuente: www.undp.org/spanish/mdgsp

La responsabilidad primaria para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio recae en cada país. Hasta el momento, 29 países han publicado informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹¹

Si bien los Objetivos de Desarrollo del Milenio han impulsado los esfuerzos internacionales para promover el desarrollo, el progreso ha sido lento, con las consiguientes repercusiones directas en los niveles mundiales de riesgo de desastre.¹² En los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las mejores oportunidades para reducir este riesgo se encuentran en el Objetivo 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo, que requiere que los países desarrollados cumplan con los compromisos asumidos para reformar el comercio, aliviar la deuda y prestar ayuda. La falta de consenso en materia de comercio internacional, particularmente las discrepancias relativas a la agricultura que interrumpieron las conversaciones de la Organización Mundial del Comercio en Cancún en 2003, muestran cuánto trabajo queda aún por hacer para definir un programa internacional de reforma del comercio. Sin esta reforma, los países en desarrollo tienen pocas oportunidades de lograr un mayor crecimiento económico. Al mismo tiempo, dado que una reforma del comercio tendría

consecuencias tan importantes en el desarrollo económico, social y territorial, la distribución del riesgo de desastre cambiaría por definición.. Una vez más se hace evidente la reciprocidad entre el riesgo de desastre y el desarrollo. La reforma de la normativa comercial puede conducir a un modelo de desarrollo que genere más riesgos, a menos que su reducción forme parte de la planificación del desarrollo.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), en 2002, se trataron temas relacionados con la sostenibilidad ambiental. El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre de Johannesburgo estimula las asociaciones entre los sectores público y privado para enfrentar los desafíos que plantean el medio ambiente y el desarrollo. Las formas en que operen estas asociaciones en materia de generación y distribución de riquezas, participación de los interesados y repercusiones del desarrollo en el medio ambiente también pueden contribuir a dar forma al riesgo de desastre. Todo esto debe analizarse críticamente a la luz de la actual degradación de los recursos ambientales por la deforestación, la explotación de los recursos naturales (como el petróleo), la pérdida de suelos, la pérdida de la biodiversidad y la creciente preocupación que despierta el acceso al agua para consumo humano y uso en agricultura.

Además de usar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para establecer prioridades comunes, la comunidad internacional también está cambiando sus instrumentos de políticas de desarrollo. Todo ello influye en la conformación del riesgo de desastre y en las estrategias dirigidas a aumentar la seguridad. A este respecto, cabe destacar el uso de los documentos nacionales de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para una mejor determinación de las prioridades del gasto público y el papel que desempeña la ayuda al desarrollo. Esta nueva reflexión sobre la ayuda no compete solamente a los gobiernos, sino también a la sociedad civil y al sector privado.¹³

Los DELP deben tener en cuenta que cada vez es más frecuente considerar el riesgo de desastre como una forma más de expresión o percepción de la pobreza.¹⁴ Estos documentos son también una oportunidad para evitar las divisiones burocráticas y ministeriales que a menudo han sido las responsables de que la reducción del riesgo no fuera asumida ni por la planificación del desarrollo ni por la respuesta a los desastres.

1.5 Un debate en transformación: tratar conjuntamente los desastres y el desarrollo

La consideración de los desastres desde el punto de vista del desarrollo se sitúa en la intersección de los trabajos que normalmente realizan dos grupos distintos: los planificadores del desarrollo y los técnicos en la reducción del riesgo. El objetivo de este informe es actuar como catalizador entre ambos grupos para que se replanteen sus responsabilidades, siguiendo iniciativas anteriores que prepararon el terreno. A este respecto, fue muy importante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales proclamado por las Naciones Unidas de 1990 a 1999.

A finales del decenio, ocurrieron varios desastres de grandes proporciones. En 1997 y 1998 el fenómeno de El Niño produjo inundaciones en el África oriental,

América Latina, el Caribe, y en el Asia meridional y sudoriental. Luego, los huracanes Georges y Mitch sacudieron América Central y el Caribe, a lo que siguieron los aludes de lodo y torrentes de desechos en Venezuela, un ciclón en Orissa (India), y terremotos en Turquía, El Salvador y Gujarat (India). Todos estos desastres tuvieron lugar en los cuatro años que transcurrieron desde 1997 a 2001 y contribuyeron a que se reconociera mejor y se considerara más seriamente la relación desastres-desarrollo.¹⁵

Recuadro 1.3: La evolución de los desastres naturales como un problema de desarrollo

Durante años, los investigadores y los técnicos han estado produciendo pruebas convincentes de que los desastres naturales son algo más que *actos de Dios*. Si bien es una amplia generalización de un proceso muy complejo y heterogéneo, se puede decir que hasta los años setenta prevaleció la percepción general de que los desastres naturales eran sinónimo de acontecimientos naturales, como terremotos, erupciones volcánicas y ciclones. En otras palabras, un terremoto era un desastre *per se*. Se pensaba que la magnitud del desastre dependía de la magnitud de la amenaza. Dado que los terremotos y las erupciones volcánicas son inevitables, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional se preocupaban por cómo responder en caso de desastres y, en el mejor de los casos, cómo prepararse para ello.

A partir de los años setenta, algunos profesionales técnicos, como ingenieros y arquitectos, comenzaron a advertir que la misma amenaza natural tenía diferentes resultados en diferentes tipos de estructuras, como los edificios. Las características de los desastres comenzaron a asociarse más con los destrozos físicos que con la magnitud de la amenaza natural. El interés se centró en diseñar y aplicar métodos para mitigar las pérdidas con medidas físicas y estructurales que redujeran las amenazas (por ejemplo, la construcción de diques e instalaciones para el control de crecidas) o que dieran más resistencia a las estructuras. Lamentablemente, el alto costo de la reducción física de las pérdidas significó que, en varios países, los intentos por reducir los riesgos de esta manera fueran mínimos.

También desde los años setenta, pero con mayor incidencia en los ochenta y los noventa, los investigadores de Humanidades y Ciencias Sociales han afirmado que las repercusiones de una amenaza natural dependen no sólo de la resistencia física de la estructura, sino de la capacidad de las personas para amortiguar la conmoción y recuperarse de las pérdidas o los daños. La atención se trasladó hacia la vulnerabilidad social y económica, donde se acumulaban pruebas de que las amenazas naturales tienen repercusiones muy distintas en distintos grupos sociales, así como en diferentes países. Por lo tanto, los factores causales de los desastres dejaron de ser los fenómenos naturales *per se* y los procesos de desarrollo pasaron a ser los responsables de generar distintos grados de vulnerabilidad. La reducción de la vulnerabilidad comenzó a ser considerada una estrategia clave para reducir las consecuencias de los desastres, aunque resultó difícil llevarla a la práctica.

A finales de los años noventa, era sabido que los procesos de desarrollo no sólo estaban generando diferentes grados de vulnerabilidad, sino que también estaban alterando y aumentando los patrones de amenaza; un concepto que cada vez gana más adeptos a medida que aumentan las pruebas de las consecuencias del cambio

climático mundial. La gestión y reducción de riesgo se ha propuesto como un paradigma integral que se basa en todas las estrategias utilizadas anteriormente y las incorpora, con el criterio de que todas las actividades de desarrollo tienen el potencial de incrementar o reducir los riesgos.

La declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales ha contribuido a que se preste más atención a los debates sobre las causas sociales y económicas de los riesgos de desastre. Así, se advirtió que mitigar las pérdidas mediante soluciones tecnológicas o técnicas resolvía los síntomas pero no las causas del problema y que para reducir el riesgo de desastre era preciso un compromiso de largo plazo con los procesos de desarrollo internacional. Los grandes desastres que ocurrieron a fines de los años noventa ayudaron a consolidar esta opinión.

Como sucesora del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, en el año 2000 se inició la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), con el fin de promover los procesos de sensibilización, evaluación y gestión del riesgo de desastre. El documento de la secretaria de la EIRD, titulado *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*¹⁶ resultó de gran importancia, porque reúne los compromisos de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible y mitigar las pérdidas provocadas por los desastres.

En 1997, en el marco del Programa de Reforma de las Naciones Unidas, la Asamblea General transfirió al PNUD la responsabilidad de las actividades operativas de preparación ante los desastres naturales y mitigar y prevenir sus consecuencias. Desde entonces, el PNUD ha progresado considerablemente en la definición de programas que fomentan la capacidad de reducción y recuperación de los desastres. Con esto, el PNUD contribuye a que se cumpla el programa de la EIRD en el ámbito nacional y regional. Este trabajo cuenta con el apoyo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales.

Algunas instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, también han comenzado a prestar atención a los problemas relativos a la relación entre el riesgo de desastre y el desarrollo económico. Varios factores obligaron a las instituciones financieras internacionales a incorporar la reducción de los desastres como parte importante de sus actividades. Por ejemplo, la destrucción de infraestructura construida con préstamos otorgados por instituciones financieras internacionales, las consecuencias negativas en las economías nacionales y las pruebas cada vez más concluyentes de que, sin la reducción de los desastres como parte de la reconstrucción, los nuevos préstamos posteriores a los desastres podrían servir únicamente para *reconstruir* el riesgo. El Consorcio ProVention, establecido por el Banco Mundial como una alianza mundial de gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones académicas, el sector privado y la sociedad civil, ha sido un activo promotor de la investigación y difusión de las mejores prácticas en muchos aspectos de la gestión de las actividades para casos de desastres.

Los actores de la sociedad civil internacional también han desempeñado un papel decisivo en la transición desde un enfoque basado en la mitigación y la