

En los albores del siglo XXI, Afganistán sufrió tres años de sequía y un importante terremoto que se sumaron a un conflicto armado que se arrastró durante décadas, lo que creó una crisis humanitaria de particular gravedad.

La erupción volcánica que ocurrió en Goma, en la región oriental de la República Democrática del Congo, es un ejemplo de amenazas naturales que se desencadenan rápidamente en zonas afectadas por conflictos en plena evolución. En contextos de esta índole, actualmente hay más preguntas que respuestas sobre lo que debería o podría reconstruirse, y si las instituciones podrían dar una base para reducir el riesgo y cómo podrían hacerlo.

A la ausencia de respuestas fáciles a dichos problemas viene a sumarse una incapacidad de formular las preguntas clave. Las divisiones entre quienes trabajan para reducir el riesgo de desastre, en las emergencias complejas y el campo del desarrollo han obstaculizado la búsqueda de las mejores formas de abordar estas situaciones. Sin embargo, estas interrelaciones podrían ofrecer oportunidades para reducir los riesgos. El estudio de los conflictos y los riesgos en Colombia, que se presenta en el recuadro 3.12, es un buen ejemplo de actividades conjuntas.

#### **Recuadro 3.12 El riesgo de desastre y la violencia armada en Colombia**

En Colombia, los conflictos violentos que, en su fase más reciente han afectado al país durante cuatro decenios, son un importante factor en la configuración y la acumulación del riesgo de desastre. Los conflictos y los niveles ya críticos del riesgo se influyen recíprocamente y se agravan de muchas formas.

El cultivo ilegal de coca y de amapola en zonas alejadas puede provocar un aumento de las amenazas hidrometeorológicas. El cultivo de la coca en zonas con ecosistemas de bosques tropicales frágiles contribuye a aumentar las amenazas hidrometeorológicas, en particular las crecidas, los incendios, los deslizamientos de tierra y las sequías. Además, el cultivo, el procesamiento y la exportación de coca son una importante fuente de ingresos para los grupos armados ilegales y, por lo tanto, un factor que exacerba los conflictos en Colombia. En 2003, la superficie de cultivo de coca en Colombia se había reducido de 144.800 a 102.000 hectáreas, en parte como resultado de la fumigación de las plantaciones. Sin embargo, en el mismo período, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito determinó que se había producido un aumento importantísimo de la superficie cultivada en los departamentos de Guaviare, Nariño y Arauco, lo que demuestra que la represión en algunas zonas sólo promueve el cultivo en otras y produce una mayor degradación del medio ambiente.

El conflicto ha generado desplazamientos internos de población y la Red de Solidaridad Social estima que, entre 2000 y 2002, hubo 964.904 personas desplazadas. Los desplazados internos por el conflicto suelen verse obligados a ocupar los lugares más peligrosos de las ciudades a las que se trasladan. Los emigrantes pueden ser aún más vulnerables social y económicamente que los grupos urbanos de bajos ingresos preexistentes en la ciudad. De acuerdo con fuentes oficiales, el 73% de los desplazados son mujeres y niños, y todos ellos están particularmente expuestos a amenazas como las crecidas y los deslizamientos de tierra en las zonas urbanas. Según el Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano de 2003, algunas ciudades han visto un aumento demográfico considerable debido a la población desplazada que, por ejemplo en Quibdo, Departamento del Choco, ha llegado a representar hasta el 20% de la población de la ciudad.

Las repercusiones negativas de fenómenos como las inundaciones en los medios de vida de la población rural empujan a las personas a sumarse a los grupos armados, a realizar cultivos ilegales o a emigrar, y contribuyen a que se reproduzcan los conflictos. Según la base de datos DesInventar, unas 1.546.585 hectáreas de tierras agrícolas fueron afectadas por los desastres naturales en Colombia entre 1993 y 2003, y se perdieron más de 270.000 cabezas de ganado. Las pérdidas de una escala tal afectan gravemente los medios de vida de la población rural, independientemente de los conflictos armados.

En otras palabras, existe un círculo vicioso en que el conflicto alimenta las amenazas, la exposición y la vulnerabilidad humana en un proceso que genera riesgos. A su vez, los riesgos alimentan los conflictos, que crean condiciones de riesgo, exposición a amenazas y vulnerabilidad humana todavía mayores.

Fuente: Marco de cooperación entre la Oficina de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD y la Oficina del PNUD en Colombia (2003); Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano, (2003); DesInventar, base de datos de Colombia; Observatorio Sísmico del Sur-Occidente, Universidad del Valle, Cali (2003).

Se ha prestado poca atención, o ninguna, al potencial político de la gestión de los desastres como instrumento para prevenir los conflictos.

En el ámbito internacional, existen muchos ejemplos de superación de antagonismos entre Estados debido a las pérdidas derivadas de un desastre, aunque la mejoría tenga con frecuencia una duración limitada.

Después de los terremotos de 1999, las relaciones entre Grecia y Turquía mejoraron en ciertos aspectos. Los dos países auspiciaron conjuntamente una resolución de las Naciones Unidas en materia de desastres naturales en noviembre de 2001 y mantuvieron conversaciones de alto nivel sobre las cuestiones del Egeo en 2002.<sup>43</sup>

En Bosnia y Herzegovina, se ha reconocido la relación entre la gestión de los desastres y la necesidad de fomentar la capacidad local después de los conflictos. Desde 2003, el Ministro de Seguridad del Gobierno central ha asumido la responsabilidad de la gestión de los desastres naturales y la respuesta ante los casos de desastres en las entidades político-administrativas del país (Republica Srpska y la Federación de Bosnia y Herzegovina).<sup>44</sup>

En Colombia, ciertas comunidades locales antagónicas del Departamento de Meta han trabajado juntas para mitigar los efectos de las inundaciones con el propósito no sólo de proteger los medios de subsistencia, sino también fomentar la confianza y la reconciliación.<sup>45</sup>

### *3.2.2 Una epidemiología en proceso de cambio*

Las enfermedades epidémicas pueden verse como desastres por derecho propio, y se influyen recíprocamente con la vulnerabilidad humana y los desastres naturales.

Hay muchas variaciones en la relación entre las enfermedades, los desastres y el desarrollo. Tras los desastres, el que una población experimente o no una enfermedad epidémica depende en parte del tipo de peligro y las condiciones ambientales en que ocurre, las características particulares de los pueblos expuestos al desastre y su acceso a los servicios sanitarios. Amenazas como las inundaciones y el aumento de la temperatura en las tierras altas pueden dar mayor alcance a enfermedades transmitidas por vectores, como el paludismo. Cuando no existe la costumbre de tomar precauciones, como dormir bajo una mosquitera, la enfermedad puede propagarse rápidamente.

En algunos casos, la epidemia cobra más vidas que el propio desastre y, en otros casos, no se registran muertos después de un desastre importante. Que el perfil patológico de una población aumente o no la susceptibilidad de la población a las amenazas y a las repercusiones de un desastre depende de otros factores, como la calidad de los servicios sanitarios, la nutrición, las características demográficas y la sostenibilidad de los medios de

vida. En Bangladesh, se han advertido relaciones opuestas en dos inundaciones. En septiembre de 1991, mientras la inundación provocó 100 muertos, otras 1.700 personas murieron como consecuencia de la diarrea o de enfermedades intestinales. En cambio, en septiembre de 1998, 1.050 personas perdieron la vida a causa de la inundación y hubo “sólo” 151 muertos por diarrea o enfermedades intestinales.<sup>46</sup>

El tema principal de esta sección será la relación entre el VIH/SIDA y los desastres. Pero otras enfermedades como el paludismo, el cólera, la tuberculosis y la diarrea desempeñan un papel importante en la determinación de la vulnerabilidad y las pérdidas provocadas por los desastres. El cólera puede estallar entre las personas desplazadas luego de un desastre. El paludismo y la fiebre del dengue acompañan muchas veces a las amenazas climáticas. Las crisis económicas y la pobreza también incapacitan a las personas para hacer frente a las dificultades. Durante el invierno particularmente crudo de 2000 en Rusia, la Cruz Roja informó de que la tuberculosis había reducido la capacidad de la población para responder a las condiciones meteorológicas.

En El Salvador, el terremoto de 2002 destruyó los dispensarios donde se habrían entregado antibióticos y se habría tratado a tiempo a los niños. Actualmente, los padres deben viajar durante horas para conseguir atención médica, pero no tienen dinero suficiente para el viaje debido a la sequía y a los bajos precios del café. Las cosechas perdidas debido a la sequía y la falta de ingresos de los asalariados de las plantaciones de café han traído el hambre, que reduce la resistencia de los niños a las infecciones.

La promoción de la salud basada en la comunidad es una estrategia popular y eficaz para reducir la morbilidad entre las comunidades de bajos ingresos. En los barrios donde la cobertura de los servicios públicos es insuficiente, se puede difundir información y capacitar en materia de reducción de los riesgos y de respuesta en casos de emergencia, mediante una estrategia de comunicación persona a persona.

En los países afectados por el Huracán Mitch era necesario reforzar la capacidad local de adaptación. Allí, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) operó mediante su red de centros de salud comunitarios, promoviendo la preparación para casos de desastre a nivel local con los miembros de la comunidad que ocupaban cargos clave en la toma de decisiones.<sup>47</sup>

En suma, el desarrollo, la experiencia de los desastres y las condiciones de salud se encuentran entrelazados. Una población saludable es más productiva y probablemente sea menos vulnerable a las amenazas de los desastres. A pesar del poderoso arsenal de vacunas y medicamentos con los que se cuenta hoy en día, las enfermedades infecciosas siguen propagándose, en particular en los países con un índice bajo y medio de desarrollo humano, y están atacando a los grupos vulnerables y amenazando con borrar del mapa comunidades enteras.

El desgaste de los sistemas de salud, la propagación de la resistencia a los antibióticos, las perturbaciones causadas por los conflictos y los desastres y, sobre todo la pobreza, están alimentando e intensificando el carácter letal de enfermedades como la difteria, el paludismo, el cólera, la tuberculosis o el VIH/SIDA.

### **Recuadro 3.13 El SIDA y la sequía en el África austral**

Según la Red del África Austral de Información sobre Inundaciones y Sequía, el nivel de las lluvias caídas durante la estación húmeda de 2002-2003 no alcanzó a la mitad de lo normal en gran parte de Swazilandia, la región nororiental de Sudáfrica y las provincias meridionales de Mozambique. En esta región, la amenaza de sequía y otros peligros exacerban los enormes problemas subyacentes, potenciados por una crisis sanitaria regional. En 2002, 28 millones de personas vivían con SIDA en el África subsahariana.

La elevada incidencia del VIH/SIDA, combinada con las graves condiciones de sequía, está creando enormes perjuicios a estos países ya asolados por la pobreza. Según el UNICEF, aproximadamente 1,5 millones de habitantes de Mozambique viven actualmente con el VIH/SIDA. Ahora que hay escasez de alimentos, muchos están contagiándose del SIDA y muriendo más rápidamente, debilitados por la desnutrición. Unos 300.000 niños ya han perdido a su madre o a ambos padres por causa del SIDA. A pesar de que muchos huérfanos están al cuidado de sus familiares, los que no tienen apoyo son particularmente vulnerables a la enfermedad y a la explotación económica en la lucha por la supervivencia.

Es esta lucha por la supervivencia la que expone aún más a las personas a las crudas realidades del VIH/SIDA y la sequía. La pobreza extrema no hace más que agravarse, por un lado, a causa del agotamiento de los medios de subsistencia rurales y los altos precios de los alimentos y, por otro, porque el SIDA u otras enfermedades han matado a los proveedores de ingresos. Cuanto más escasean los alimentos, peor es el estado de nutrición y mayor la prevalencia del SIDA. Aunque las cuestiones de la potenciación de la mujer y la igualdad entre los géneros se han tratado entre los temas del desarrollo internacional desde los años setenta, las formas de propagación del VIH/SIDA indican que en la actividad sexual influyen normas marcadas por la desigualdad entre los géneros. Como ocurre en la mayoría de las sociedades, la mujer de los países de África oriental y austral lucha por conseguir la igualdad respecto del hombre en el orden social y en el de las relaciones sexuales. Ya sea en un matrimonio del que la mujer depende por razones económicas, o en los intercambios sexuales comerciales, la posibilidad de largo plazo o contingente de contagio con el VIH queda subordinada a la imperiosa necesidad de corto plazo de subsistir.

En el África austral, la sequía, además de la vulnerabilidad crónica provocada por la pobreza y el VIH/SIDA, tiene consecuencias nacionales incapacitantes. Estas tres crudas realidades combinadas están amenazando la situación de la región a largo plazo, mediante la interacción de sus repercusiones respectivas que se desploman sobre los recursos humanos de la región. A su vez, las tradicionales estrategias de supervivencia se multiplican ante los efectos de la pobreza y el VIH/SIDA, y han aumentado el riesgo de que el desastre se agrave en la región.

Fuentes: Análisis experto, 2002

El VIH/SIDA y otras enfermedades pueden exacerbar el riesgo de desastre provocado por el cambio climático, la urbanización, la marginación y los conflictos armados. A causa del VIH/SIDA, la fuerza de trabajo adulta y sin discapacidades, que normalmente asumiría la responsabilidad de las actividades de supervivencia en casos de desastre, está sufriendo el debilitamiento provocado por la enfermedad o ya murió. Los hogares quedan así integrados por los ancianos o los muy jóvenes, carentes de capacitación y conocimientos. El personal de los organismos de servicios públicos que estaría encargado de ayudarlos tal vez se encuentre, a su vez, diezmado por la enfermedad. El cólera es una enfermedad típica de la pobreza, que se vuelve particularmente mortífera en la población debilitada por la guerra o el VIH/SIDA.

En 2001, unas 36 millones de personas vivían con el VIH, y se prevé que esta cifra aumentará considerablemente. Según ONUSIDA, el VIH/SIDA pesa como la mayor amenaza para el desarrollo de muchos países del mundo. En África, el SIDA afecta casi todas las actividades del gobierno, todos los sectores de la economía y todos los aspectos de la vida de todas las personas. En algunas partes de África austral, los índices de infección llegan al 40%

de la población adulta, y siguen creciendo. Si no se le pone coto, en África el VIH/SIDA va a arrasarse con todos los logros que hayan podido alcanzarse en materia de desarrollo.

Es posible mejorar rápidamente si se multiplican las buenas prácticas. En Tailandia, Senegal y Camboya, mediante campañas masivas de prevención, casi se ha logrado contener la enfermedad. En Uganda también se han observado señales claras de que se lucha con éxito contra la propagación del VIH/SIDA.

Cada vez se reconoce más la importancia de la transparencia en la reducción del riesgo de desastre. China exhibe un caso interesante de respuesta a grandes epidemias como la del SIDA. El número de personas que viven con el VIH/SIDA en China se estima aún con escasísimo grado de certeza. Según las cifras oficiales de diciembre de 2001, había sólo 30.736 infecciones acumulativas por VIH. En cambio ONUSIDA estima que hay más de un millón de casos de VIH. Una reciente revisión de las estimaciones oficiales ha permitido una aproximación a las presentadas por ONUSIDA.<sup>48</sup>

### *3.2.3 Gobernabilidad*

El PNUD considera que la gobernabilidad consiste en ejercer la autoridad en materia económica, política y administrativa en relación con los asuntos de un país a todos los niveles. La gobernabilidad consta de mecanismos, procesos e instituciones que los ciudadanos y los grupos utilizan para articular sus intereses, ejercer sus legítimos derechos, cumplir con sus obligaciones y dirimir sus diferencias. Combina las actividades de las entidades estatales y no estatales, y las del sector privado.

La gobernabilidad abarca los aspectos económico, político y administrativo.

- En el plano económico, consiste en adoptar las decisiones que afectan la vida económica y las relaciones de un país con otras economías. Son claras sus importantes repercusiones en la equidad, la pobreza y la calidad de vida.
- En el plano político, es el proceso de toma de decisiones y de normas, incluida la formulación de políticas y planes nacionales de reducción de los desastres.
- En el plano administrativo, es el sistema por el cual las políticas se aplican. Precisa de organizaciones en buen estado de funcionamiento en el ámbito central y local. En el caso de la reducción del riesgo de desastre, es necesario que estén vigentes los medios de hacer cumplir las disposiciones de los códigos de construcción, planificación del uso de la tierra, vigilancia de los riesgos ambientales y la vulnerabilidad humana, y normas de seguridad.<sup>49</sup>

Las características de la buena gobernabilidad –participación, estado de derecho, transparencia, capacidad de respuesta, orientación al consenso, equidad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y visión estratégica – son fundamentales para el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastre.

### **Una buena gobernabilidad con miras a la reducción del riesgo de desastre**

Una buena gobernabilidad aconseja un reparto del poder de toma de decisiones entre los actores implicados en el papel del Estado como un facilitador del desarrollo. Esta concepción se opone a la del gobierno como el protagonista indiscutible que establece las pautas del desarrollo y de la gestión del riesgo de desastre. Sin embargo, el gobierno sigue siendo indispensable para el desarrollo y la reducción del riesgo por su capacidad intransferible de mediador entre los intereses privados y los públicos, y sus conexiones locales, nacionales e internacionales.

En buena medida, las alternativas de políticas que apuntan a la contribución del desarrollo a la reducción del riesgo de desastre deben sustentarse en una buena gobernabilidad. Las fallas en

la planificación urbana, los reglamentos de construcción, el control ambiental y el desarrollo regional, que se mencionan en otras secciones de este capítulo, pueden calificarse como fallas en la gobernabilidad que sin embargo, si es innovadora, logrará reducir el riesgo de desastre a todos los niveles.

La buena gobernabilidad no se limita sencillamente a reducir las dimensiones del Estado. Como se ve en el recuadro 3.14 con el ejemplo de Cuba, el Estado debe desempeñar – y en este caso sigue desempeñando – un papel rector en la reducción de los riesgos. La gobernabilidad se ha transformado en un eslogan de las políticas de desarrollo, de ahí el peligro de aplicarlo sin un sentido crítico. Como ocurre con otros elementos de esas políticas, es preciso tener en cuenta la historia del desarrollo y el contexto cultural.

#### **Recuadro 3.14: El Estado y la prevención de los desastres: Cuba**

En el capítulo 2 de este Informe, se reconoció la muy baja vulnerabilidad relativa de Cuba a los ciclones tropicales, a pesar de que una considerable proporción de su población está expuesta a esa amenaza. Considerando las dificultades económicas del país, la tendencia parece especialmente sorprendente. En parte, la explicación radica en las políticas sociales imperantes en Cuba y la labor de preparación para los casos de desastre.

Cuando se informa de los desastres que han azotado a la isla, se mencionan inevitablemente grandes pérdidas económicas y de infraestructura, pero pocas pérdidas de vidas humanas. En 2002, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) informó de que los huracanes Isidore y Lili habían atravesado la isla con un intervalo de dos semanas. Pero gracias a la buena organización de los procedimientos de evacuación y alojamiento, no se informó de muertos ni heridos. Es muy meritorio que puedan salvarse vidas en condiciones de grandes dificultades económicas. Sin embargo, a pesar de que no hubo muertos y se evacuó a más de 600.000 personas, los huracanes Isidore y Lili dañaron o destruyeron 57.000 viviendas, la mayoría ubicadas en zonas rurales pobres.

Además, a raíz de los huracanes, el Gobierno se comprometió a llevar a cabo un ambicioso programa de reconstrucción de viviendas, con un claro componente de reducción de los riesgos, con el apoyo del PNUD y de la comunidad internacional. El programa introduce los criterios de reducción del riesgo en la planificación del desarrollo urbano mediante los cinco proyectos siguientes: reconstrucción de los edificios dañados en Santa Clara y Cambaito; renovación de la Vieja Habana; traslado de 200 familias de un tugurio de Las Mercedes; y mejora de La Coloma, Pinar del Río. El programa reforzará la capacidad en materia de reducción de los riesgos locales de los organismos nacionales encargados de la vivienda, como el Instituto Nacional de la Vivienda, y de las comunidades. Además, procurará superar la brecha existente entre, por un lado, la gran capacidad de respuesta a los desastres y el eficiente sistema de evacuación, y por otro, la mitigación y la prevención de los desastres.

Fuente: Reliefweb (2002), Wisner (2001), [www.onu.org.cu/vivienda/index.html](http://www.onu.org.cu/vivienda/index.html)

A pesar de que los gobiernos son los primeros responsables de defender el derecho de los ciudadanos a la protección y la seguridad, no pueden ni deben sumir solos dicha tarea.

En el ámbito nacional e internacional, la sociedad civil, importante actor en la gobernabilidad, desempeña un papel cada vez más dinámico en la formulación de las políticas para hacer frente a los riesgos. La sociedad civil también puede promover la participación, la rendición de cuentas y el sentimiento de pertenencia en la población local. Cada vez se reconoce más que la gestión local del riesgo de desastre es un elemento fundamental de toda estrategia

nacional viable que pretenda reducir esos riesgos, basándose en la calidad de las redes comunitarias, el tejido social y la eficaz gestión municipal.

El sector privado también puede contribuir a que el proceso hacia el desarrollo sostenible incorpore el conocimiento de los riesgos de desastre. Desafortunadamente, en los países en desarrollo se han registrado pocos ejemplos de empresas que hayan asumido su responsabilidad social por los temas de la reducción de los riesgos.<sup>50</sup> Hay muchas esferas en las que podría alentarse al sector privado a incorporar las cuestiones de los riesgos de desastre en la planificación de actividades para cumplir con su responsabilidad social institucional.

### **¿Acaso pueden las intervenciones externas fomentar la buena gestión para la reducción del riesgo de desastre?**

Invariablemente, en los programas contemporáneos de fomento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastre con asistencia externa se incluye un componente de fortalecimiento institucional. En general, consiste en reforzar una organización nacional para que pueda ocuparse de los casos de emergencia, preparar un plan nacional, promulgar una ley para casos de desastre e impartir capacitación.

Con estos criterios, uno de los problemas es que, en esta materia, la gobernabilidad se ha concentrado en la promulgación de legislación y disposiciones administrativas, y el establecimiento de estructuras institucionales específicas relativas a los desastres.

No siempre se logra el resultado de mejorar la capacidad en materia de gestión del riesgo de desastre. Se establecen organizaciones nacionales que, sin embargo, suelen estar excesivamente centralizadas y por momentos no pueden coordinar eficazmente su labor con la de otros sectores del gobierno o la sociedad civil. Otras veces, las organizaciones centralizadas pueden estar concentradas en exceso en la logística, la preparación y la respuesta, y no tanto en reducir los riesgos.

En los países con escasas o inexistentes organizaciones que se ocupan de la gestión del riesgo y legislación en la materia, tal vez sea un adelanto que en la capital se establezca una entidad nacional encargada de las medidas para casos de desastre. Sin embargo, es probable que esa entidad logre pocas repercusiones en los procesos de acumulación de los riesgos en las provincias o los distritos alejados de la capital.

### **La integración de la reducción del riesgo de desastre**

Uno de los principales desafíos actuales es cómo integrar la gestión del riesgo de desastre en las políticas de desarrollo. El IRD lo hace posible, gracias a que aporta datos de base sobre el riesgo, que luego pueden utilizarse para determinar la influencia de las políticas de desarrollo. Pero todavía queda mucho por hacer.

En las Islas Vírgenes Británicas, uno de los siete países del Caribe que están aplicando una Estrategia de Gestión Integral de los Desastres (GID) con apoyo de USAID/OFDA, el PNUD y la Agencia Responsable de las Emergencias de Desastres del Caribe, se puede señalar un ejemplo de buenas prácticas (CDERA).<sup>51</sup> El principal objetivo de la estrategia GID es mejorar el desarrollo sostenible en el Caribe integrando la reducción del riesgo de desastre en el proceso de desarrollo de los estados miembros de la CDERA.

También en la región del Caribe, de 2001 a 2006, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) está llevando a cabo el Proyecto de Mitigación de los Desastres en el Caribe (DMFC) con 17 países, con los dos objetivos estratégicos siguientes: reforzar la capacidad institucional del banco para hacer frente a las amenazas naturales, y ayudar a los países a adoptar políticas y

prácticas eficaces de mitigación de los desastres. El fin es crear un marco de planificación y una cultura del desarrollo, con miras a hacer frente eficazmente a las amenazas, incorporando la mitigación en los ciclos de los proyectos.

**Recuadro 3.15 La planificación descentralizada de la gestión del riesgo de desastre: el caso de Haití**

Haití es el único país del continente americano del Grupo de los Países Menos Adelantados. Cuando casi 200 personas murieron después del huracán Georges de 1998, el PNUD apoyó al Gobierno en la elaboración de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastre.

Este plan nacional se publicó en 2001 y estableció un sistema nacional de instituciones altamente descentralizadas para la gestión de riesgos y desastres, acorde con la importancia que la Constitución de Haití de 1987 asignaba a la participación de la población. Así se reconocía implícitamente que, en la hipótesis de un desastre de gran escala, el Gobierno central no tenía la capacidad de cubrir todo el territorio nacional. Sin embargo, al observarse la inexistencia de planes para casos de desastre en el ámbito de distrito, se percibió la necesidad de apoyar la descentralización.

En el proceso participativo de preparación del plan nacional intervinieron más de 30 instituciones, lo que facilitó un clima de confianza entre los actores implicados. En el Programa III del plan se abordaban las medidas de gestión local del riesgo, pero como se carecía de un marco claro de descentralización y de instituciones locales en funcionamiento, se recurrió a una lógica de aprendizaje a partir de experiencias concretas. Mediante una serie de proyectos piloto se reforzaron las capacidades locales y nacionales, en particular la Dirección de Protección Civil (DPC) que tenía la responsabilidad fundamental de mejorar la capacidad de impartir capacitación y supervisar las diferentes intervenciones. Varias organizaciones internacionales, como el PNUD, USAID/OFDA, la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), OXFAM y la Cruz Roja, apoyaron a los comités locales de riesgos y desastres.

En los últimos cuatro años, se consiguieron varios logros importantes. A nivel central, se aprobó el plan nacional y se inició el proceso de reforma jurídica, incluyendo el fortalecimiento de la DPC y la consolidación de la colaboración entre el Gobierno y los donantes. Desde 1999, en el ámbito local, en las zonas rurales pobres y expuestas a riesgos graves, se han creado más de 90 comités participativos que han recibido capacitación. El papel proactivo del gobierno central, directa o indirectamente comprometido en la mayoría de estas actividades, ha dado más credibilidad y sostenibilidad a las intervenciones a nivel comunitario. El aumento del número de comités, integrados por las autoridades locales, la sociedad civil y las organizaciones del sector privado, refleja la importancia que la población de Haití asigna a las medidas para hacer frente a los riesgos y los desastres. Este proceso nos ha enseñado que no es preciso crear nuevos sistemas comunitarios paralelos cuando ya existen mecanismos de base comunitaria para el trabajo más amplio de desarrollo, que pueden incorporar la labor relativa a los riesgos. De ese modo, la gestión de los riesgos y los desastres tuvo mayores probabilidades de ser viable y sostenible.

Fuente: Gobierno de Haití (2003) [www.ht.undp.org/pnud-hai/projets/Bestpract.htm](http://www.ht.undp.org/pnud-hai/projets/Bestpract.htm)

En las evaluaciones de los desastres de rápida manifestación, se evocan con frecuencia las deficiencias en la gobernabilidad.

Después de un desastre de grandes proporciones, se evalúa el papel de los gobiernos, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil desde un punto de vista crítico. Sin embargo, rara vez se evalúa el papel del sector privado (por ejemplo, cuando determina los precios de la tierra que produjeron las geografías del riesgo, o ayuda a los trabajadores en los períodos de emergencia y rehabilitación).

Los dirigentes, para quienes el momento del desastre es siempre difícil, son objeto de la aprobación popular cuando la respuesta es ágil e inmediata. También ha habido casos extremos en que no han podido mantenerse en el cargo tras una mala gestión en relación con los riesgos de desastre o con un determinado evento.

El descontento popular que terminó con el derrocamiento de la dictadura de Somoza en Nicaragua fue alimentado por el robo de los fondos suministrados por organismos internacionales para la rehabilitación de Managua tras el terremoto de 1972 que destruyó el 80% de las viviendas.

Los sistemas políticos reconocen la necesidad de una intervención enérgica tras un desastre, pero queda por delante el desafío de transformar la reducción del riesgo de desastre en el elemento central de las políticas de desarrollo en curso. La tarea de reducir los riesgos debe formar parte de la transición hacia la determinación de las formas de desarrollo que generen riqueza sin producir niveles de riesgo inaceptables. Los niveles de riesgo aceptables se fijarán mediante una decisión política, para lo cual se necesitará información sobre la relación entre los desastres y el desarrollo, e instrumentos adecuados para ayudar a adoptar las decisiones de manera transparente.

Al igual que ocurre con otras cuestiones del desarrollo, a veces, las políticas se formulan sin articulación ni coordinación, obstaculizando la aplicación de medidas relativas a los riesgos de desastre. Con mucha frecuencia, en el origen, hay una estructura fragmentada de gobernabilidad.

Al respecto se señalan problemas como la competencia o las dificultades de comunicación entre los organismos intergubernamentales y el Estado o, en países con territorios extensos como China o Brasil, entre las jerarquías gubernamentales locales, provinciales y nacionales. Las políticas relativas a los desastres y al desarrollo se fragmentan aún más cuando se superponen los diferentes organismos de nivel local y nacional, y sus competencias en materia de políticas de desarrollo.

La inadecuada gobernabilidad es fuente de problemas fundamentales, porque la falta de transparencia permite que haya corrupción en el Estado y los sectores no gubernamentales. Se ha observado que algunos agentes políticos encargados del socorro en casos de desastre, guiados por criterios discriminatorios, distribuyen sin ecuanimidad los recursos de la asistencia de socorro y recuperación entre diversos sectores de la población. De esta manera no sólo se margina a quienes no reciben los recursos (en general los más vulnerables), sino que también se socava la legitimidad de las organizaciones responsables.

### **Recuadro 3.16 La pertinencia de la gobernabilidad: el ejemplo de Zimbabwe**

La sequía azota el África austral, en promedio, una vez cada diez años. En 1992, la peor sequía de la que pueda tenerse memoria reseco la tierra desde el Océano Atlántico hasta el Índico. A pesar de que se perdieron el 75% de las cosechas, la reacción oportuna del Gobierno hizo que un país exportador de granos como Zimbabwe echara mano de sus estrategias de supervivencia. Contaba con un excedente de maíz de años anteriores, divisas para importar alimentos, un programa de socorro eficiente y en funcionamiento, y la buena voluntad de los donantes. Gracias a que se pusieron en marcha operaciones de socorro debidamente planificadas se evitó una hambruna.

En 2002, después de un período de abundantísimas lluvias y un período de sequía fuera de estación, la mitad de los 13 millones de habitantes debieron recurrir a la ayuda alimentaria. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 1992, los depósitos estaban llenos de agua y había mucha pasto para el ganado. ¿Por qué la situación fue peor? Diez años antes, la crisis fue provocada por una sequía inducida por el fenómeno meteorológico del El Niño. Esta vez, la combinación de cuestiones relativas

a la gobernabilidad, la crisis económica, la pobreza generalizada y la propagación del VIH/SIDA vino a sumar una serie de elementos humanos a la amenaza natural.

La recesión económica en Zimbabwe alcanzó, en 2001, el 10% (la más elevada del mundo). Los índices de pobreza se han duplicado desde 1992 y los mecanismos de supervivencia de la población están prácticamente agotados. En el último decenio, las tasas de contagio del VIH/SIDA han aumentado desmesuradamente a casi un 34%, con adultos que enferman y mueren, y hogares encabezados por huérfanos y abuelas que se multiplican.

Otro factor que influye en la crisis es la agricultura comercial. En los dos últimos años, ha disminuido drásticamente la superficie cultivada y el volumen de las cosechas de los productores comerciales. La producción de cereales se ha reducido en dos terceras partes desde 1999. El clima social ya tenso se ha recargado con un millón de trabajadores agrícolas y sus familias que han perdido su trabajo y sus hogares.

El derrumbe de la agricultura comercial significa que, a diferencia de lo que ocurría 10 años antes, el país no tiene reservas de maíz para amortiguar los efectos de la sequía. A su vez, el Gobierno tiene muy poca capacidad para importar alimentos. Las reservas de divisas son apenas de 65 millones de dólares, suficientes para cubrir sólo la mitad de las importaciones de un mes. El panorama general se agrava por los gastos que supone la intervención militar del país en la República Democrática del Congo.

Fuente: Reliefweb

C:\Documents and Settings\karl\Local Settings\Temporary Internet Files\Content.IE5  
\W9YB0PQR\1\_ReliefWeb Zimbabwe's food crisis what went wrong[1].htm

El ejemplo de Zimbabwe que aparece en el recuadro 3.16 tal vez traiga a la memoria el argumento del Economista Amartya Sen, Premio Nobel de 1998, que afirmó que nunca ha ocurrido una hambruna de grandes dimensiones en un país con un grado relativo de libertad de prensa. Además, según los datos que surgieron del análisis del IRD, la República Democrática de Corea muestra un alto grado de vulnerabilidad a las pérdidas humanas originadas por las sequías, aun cuando no figura en la lista de países con gran número de habitantes expuestos a condiciones de sequía.

En el ámbito nacional, la voluntad política es imprescindible para proveer un entorno propicio para la buena gobernabilidad y de los riesgos de desastre. La intención de introducir reformas suele expresarse más claramente en las innovaciones legislativas.

En los dos últimos decenios, países como Argelia, El Salvador, Nicaragua, Haití, Madagascar, Turquía, la India y China han renovado su compromiso político en materia de reducción de los riesgos.<sup>52</sup> En medio de las reformas, a menudo las de carácter legislativo siguen siendo críticas para proveer una base sólida para otras esferas de interés prioritario, como los sistemas institucionales, la planificación y la coordinación, la participación de la población local y la eficaz aplicación de las políticas.

A mediados de los años noventa, en Sudáfrica se inició un largo proceso de reforma de la legislación relativa a los casos de desastre, tras las terribles inundaciones que afectaron a miles de hogares en Cape Flats (véase el recuadro 3.17).

A diferencia de las reformas de la legislación para los casos de desastre que se realizaron en otras partes de África austral, la responsabilidad y la conducción de la experiencia de Sudáfrica han recaído totalmente en actores locales. Por consiguiente, no se ha ejercido la presión habitual, cuando el proceso es dirigido desde el exterior, para que se pruebe la reforma de la legislación en un plazo de un año o dos (algo alejado de la realidad si se quiere lograr una amplia aceptación).

### **Recuadro 3.17 La legislación puede promover un desarrollo sensible a los casos de desastre: el caso de Sudáfrica**

En los años noventa, Sudáfrica inició un largo proceso de reforma de la legislación relativa a los casos de desastre. Varios elementos fundamentales han caracterizado este proceso: responsabilidad local por la legislación; presión profesional para que se produjeran cambios; proceso de cambio deliberado y lento, en etapas múltiples; amplia difusión de la documentación preparatoria para los debates y las normas; compromiso de mantener debates transparentes y consulta mediante procesos parlamentarios; continuidad de las personas que apoyan el proceso; y compromiso de armonizar la legislación externa con las mejores prácticas internacionales.

A pesar de que el proceso de reforma legislativa se ha prolongado mucho, gradualmente ha llegado a mantener el impulso para aceptar los cambios en el ámbito político y funcional en diversos ministerios del Gobierno. Además, la nueva Ley de medidas para hacer frente a los desastres se aprobará en el contexto jurídico-administrativo de otra legislación reciente, en especial la Ley de sistemas municipales, la Ley nacional de ordenación ambiental y la Ley de protección contra los incendios forestales y del veld.

La aprobación de la Ley de medidas para hacer frente a los desastres estuvo rodeada de deliberaciones públicas que resultaron fundamentales para definir la amplitud de la versión final, que contiene disposiciones importantes respecto de la reducción de la vulnerabilidad y la necesidad de que se realicen consultas provinciales y municipales en relación con los casos de desastre. También permite aplicar legislación en las zonas, las comunidades y los hogares más expuestos a los desastres, con la consiguiente diferenciación de las tareas, e insta a prestar atención a la investigación y la educación, así como al conocimiento indígena.

En el gobierno, la estabilidad relativa del personal nacional clave que orienta el proceso ha dado la necesaria continuidad. El éxito también se ha basado en una masa crítica de profesionales calificados en materia de desastres conocidos internacionalmente. No obstante, lo que se plasma en la ley es casi un decenio de esfuerzos sostenidos.

Fuente: Holloway (2003)

A finales de los años noventa, algunos países como Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y la República Dominicana revisaron su legislación, en parte resultado de un fecundo esfuerzo de cooperación Sur-Sur iniciado por Colombia, y compartido y desarrollado en Centroamérica después del azote del huracán Mitch. En general, las reformas aumentan la coordinación interinstitucional y las prerrogativas institucionales para la reducción del riesgo de desastre, y ofrecen oportunidades de participación a la sociedad civil.

Pero el camino de la reforma jurídica no es llano, como parecen sugerir otras experiencias. Haití y Madagascar – dos de los países del grupo de los menos adelantados con alta vulnerabilidad relativa a las amenazas climáticas – están en el proceso de revisar sus leyes en materia de reducción del riesgo de desastre y de abrir mayores posibilidades de participación popular. También Turquía y Argelia (después de los recientes terremotos) han comenzado una profunda reforma centrada, en gran medida, en aspectos sísmicos y técnicos.

Es esencial preguntarse qué puede lograrse mejorando la gobernabilidad. El diseño de las instituciones, la legislación y los códigos de construcción ofrecen soluciones “técnicas” a corto plazo. Pero el desarrollo institucional a largo plazo exige que se aborden las cuestiones más amplias del gobierno, como la distribución y la descentralización del poder, las estructuras de toma de decisiones y rendición de cuentas, y la participación de las comunidades en el programa de gobernabilidad.

### **La gobernabilidad para la reducción del riesgo de desastre en el ámbito regional**

Un hecho destacado de los últimos 15 años es el surgimiento de organizaciones regionales que abordan las cuestiones de la gestión del riesgo. Dichas organizaciones desarrollan sus propios conocimientos técnicos y adoptan iniciativas en materia de políticas. Permiten además garantizar una continuidad en los progresos del desarrollo nacional y la gestión del riesgo de desastre en los países miembros.

**Recuadro 3.18 El papel de las organizaciones y redes regionales en el fomento de la capacidad para reducir los desastres**

Las organizaciones y redes regionales están desempeñando un papel cada vez más importante en el fortalecimiento de la capacidad para reducir el riesgo de desastre en diferentes regiones del mundo. Hay organizaciones regionales de distintos tipos, a saber,

- Organizaciones regionales intergubernamentales con un mandato específico en materia de reducción de desastres, como la Agencia Responsable de las Emergencias de Desastres del Caribe (CDERA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).
- Organizaciones intergubernamentales regionales que han incluido algunos aspectos de la reducción de desastres en un mandato amplio, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), la Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Sur (SOPAC) y el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental.
- Organizaciones académicas o gubernamentales dedicadas a la reducción de desastres en el ámbito regional, por ejemplo, el Centro Asiático de Preparación para Casos de Desastre. (ADPC) y el Centro Asiático para la Reducción de Desastres (CARD).
- Redes regionales de reducción de desastres de organizaciones académicas y no gubernamentales, como la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), PeriPeri en el África austral y Duryog Nivaran en el Asia meridional.

Actualmente, estas organizaciones y redes regionales están realizando diversas tareas y desempeñando distintas funciones, que varían mucho de un caso a otro, por ejemplo las siguientes:

- Refuerzo de la capacidad nacional mediante la capacitación, el apoyo a los programas, la asistencia técnica y la movilización de recursos.
- Intercambio de información, documentación y análisis comparativo de las cuestiones sobre una base regional y subregional.
- Coordinación de proyectos regionales o subregionales de reducción de desastres.
- Elaboración de plataformas comunes regionales o subregionales, y promoción de iniciativas regionales para la elaboración de políticas de alcance mundial.

Fuente: PNUD Reunión del Grupo de Expertos sobre el papel de las organizaciones y las redes regionales en el refuerzo de la capacidad para la reducción de los desastres, 2002.

Las organizaciones regionales han demostrado ser particularmente eficaces cuando se trata de abordar la cuestión de los riesgos transfronterizos. Como ejemplo cabe mencionar la labor de la Comisión del Río Mekong para luchar contra los riesgos asociados con las inundaciones en la cuenca del Río Mekong. Las organizaciones regionales también son eficaces en las zonas donde los mismos eventos afectan a varios países, como los huracanes y los ciclones en los pequeños estados insulares del Pacífico o el Caribe, o la sequía en África austral o el Cuerno de África.

La consolidación de las organizaciones regionales que han surgido es un indicador de madurez de la gestión del riesgo de desastre, ya que ha pasado a ser como cuestión fundamental de muchos gobiernos en el ámbito nacional. Este fenómeno regional está más desarrollado en América Latina y el Caribe que en Asia y es mucho mayor que en África.

Las organizaciones regionales están desempeñando un papel central en la definición y la configuración de las políticas para hacer frente a los riesgos en el ámbito regional, en el intercambio de conocimientos entre los países, entre los organismos y las personas con funciones clave, y en el apoyo al fomento de las capacidades nacionales.<sup>53</sup>

### 3.2.4 Capital social y sociedad civil

En los años recientes, el concepto de capital social ha permitido conocer mejor las formas en que las personas, las comunidades y los grupos se movilizan para hacer frente a los desastres.

El capital social se refiere a las reservas de confianza social, las normas y las redes sociales que adquieren las personas por el hecho de pertenecer a diferentes colectivos sociales. El capital social, medido según los niveles de confianza, cooperación y reciprocidad en un grupo social, desempeña el papel más importante en la configuración de la capacidad real de resistir los embates y el estrés provocados por los desastres.

Cuando el huracán Mitch azotó Honduras en 1998, el distrito de La Masica en la costa del Caribe pudo mitigar las pérdidas poniendo en marcha medidas locales destinadas a hacer frente a los riesgos y el sistema de alerta temprana se elaboró antes de que se produjera el desastre. En La Masica no hubo que lamentar víctimas fatales, en comparación con las cuencas vecinas de características similares, donde se registraron centenares de muertos.<sup>54</sup>

La sociedad civil y el capital social ya no se refiere exclusivamente instituciones locales. Las ONG internacionales han conseguido apoyo de redes de personas de todo el mundo que comparten preocupaciones similares sobre los riesgos. Incluso las redes basadas en el parentesco tienen una orientación cada vez más internacional, de lo que es indicio (y se demuestra en el recuadro 3.19) el reconocimiento cada vez más notorio de cómo las remesas enviadas por los familiares que residen en el exterior son, a menudo, los recursos más importantes con que cuentan las personas damnificadas por un desastre para subvenir a sus necesidades de supervivencia y reconstrucción.

#### **Recuadro 3.19 El capital social internacional**

La comunidad internacional prestó atención al terremoto que se produjo en Gujarat (India) en 2001, entre otras razones, gracias a la potencia política y comercial de la comunidad gujarati residente en diversos países desarrollados. Poco después del terremoto de Gujarat, la población no-residente del Reino Unido se las ingenió para recaudar £2 millones con miras a la recuperación y la reconstrucción. En abril de 2001, la American India Foundation, organización de no-residentes indios de los Estados Unidos, organizó una visita de cinco días a Gujarat y prometió recaudar 50 millones de dólares de los EE.UU. para destinarlos a las tareas de socorro y reconstrucción. Estas comunidades gujarati ejercieron una fuerte influencia en los representantes políticos y los gobiernos de muchos de esos países, que enviaron material de socorro. La asistencia internacional que acudió después del terremoto de Gujarat, en comparación con el ciclón que azotó Orissa (India) en 1999 en que murieron más de 10.000 personas, podría atribuirse, sobre todo, a la habilidad que demostraron los gujarati para conectar a las diversas formas de capital social.

La corriente de partidas de dinero se ha transformado en una estrategia muy extendida para hacer frente a la pobreza, que ha reducido los riesgos a que están expuestos muchos hogares. Tras un

desastre, las remesas de dinero que se envían de las zonas no afectadas a las afectadas han contribuido de manera considerable a la reconstrucción. Tras el terremoto ocurrido en 2001, el Banco de la Reserva Central de El Salvador estimó las remesas de dinero de los salvadoreños que viven en el exterior en 1.900 millones de dólares.

La emigración es una estrategia de supervivencia arraigada entre las regiones y los países de bajo desarrollo de África, Asia, América Latina y el Caribe. En un estudio general del sector rural no agrícola de África se señaló que, en las zonas alejadas de las grandes ciudades, las ganancias provenientes de la emigración representaban el 20% del total de los ingresos no agrícolas y que, en las zonas cercanas a las ciudades, llegaba al 75%. En todo el mundo se estimó que, en los años ochenta, las partidas internacionales de dinero ascendieron a 71.000 millones de dólares, cifra superior a la de la ayuda oficial para el desarrollo.<sup>55</sup>

Fuente: Vatsa (2002)

La respuesta comunitaria local sigue siendo el factor más importante para que la población reduzca los riesgos asociados a los desastres o pueda hacerles frente. Pero los lazos comunitarios pueden desgastarse por persistentes situaciones sociales de tensión o que lleguen a grados extremos. En condiciones de pobreza extrema, se quiebran los lazos que unen a los hogares de la comunidad porque cada hogar pierde la capacidad de preservar las relaciones. Las redes sociales también pueden ser fuertes aunque contrarias al desarrollo, como ocurre con las bandas de traficantes de drogas o en las comunidades divididas por conflictos étnicos.<sup>56</sup>

El agotamiento del capital social es otro importante factor que contribuye a las emergencias complejas. En este caso, el descontento social y los desplazamientos socavan las relaciones sociales y las redes de protección con que tradicionalmente cuenta la comunidad, y pueden hacer que los desastres naturales terminen en complejas situaciones de emergencia política.

El desgaste del capital social también puede ser consecuencia de políticas de desarrollo que, con deliberada intención o sin ella, destruyen los lazos locales de confianza o amistad. Las crisis del capital social se han observado tanto en las antiguas sociedades de planificación centralizada como en las que se encuadran en economías liberales (véase el recuadro 3.20).

A pesar de que Barbados ha gozado de prosperidad económica y estabilidad política, la sociedad civil no se construía sobre partir de la reserva de capital social de la isla. Este fenómeno registró su nivel más bajo en 1999, cuando apenas seis distritos electorales, sobre un total de 28 con que cuenta la isla, tenían un grupo local dedicado activamente a la cuestión de los desastres.<sup>57</sup>

Las dificultades para consolidar las organizaciones sociales locales con miras a hacer frente al desarrollo y los riesgos de desastre no son exclusivas de Barbados, lo cual indica que, en el futuro, es necesario renovar los esfuerzos para apoyar a las organizaciones sociales locales.

### **Recuadro 3.20 La erosión del capital social y el riesgo de desastre en Mongolia**

Otro claro ejemplo de los efectos del agotamiento del capital social es el fenómeno conocido como “Zud”, desastres provocados por las nevadas que, entre 1999 y 2001, asolaron Mongolia y dejaron un saldo de millones de animales muertos, con la consiguiente amenaza para los medios de vida y la seguridad alimentaria de este país predominantemente pastoril. Con la desaparición de la tendencia a la colectivización los hogares pastoriles de Mongolia perdieron una serie de mecanismos de apoyo. En el período socialista, los colectivos de pastores constituían importantes redes de protección, pero la seguridad social estatal se debilitó junto con todos los otros mecanismos para hacer frente a los riesgos

que eran tradición en las comunidades. A comienzos de los años noventa, cuando en Mongolia se inició el proceso de liberalización, se suspendieron casi todas las medidas de seguridad social. Las comunidades, que habían perdido sus prácticas tradicionales de gestión de riesgo anteriores al período socialista, tenían preparación y capacidad escasas a nivel individual y colectivo. El resultado fue uno de los peores desastres que haya sufrido Mongolia en toda su historia.

Fuente: Bass, Batjargal y Swift, 2001

No es fácil construir el capital social y apoyar una participación significativa de los grupos y las personas vulnerables en el desarrollo. Las principales características de la vulnerabilidad social son la marginación política y la exclusión social. Uno de los grandes desafíos de las políticas de desarrollo y de gestión del riesgo de desastre consiste en alentar la integración social y la participación política, a efectos de mejorar la capacidad de adaptación y otros objetivos de mejora de la calidad de vida.

Muchos programas auspiciados por organizaciones internacionales y por ONG dedicadas a las cuestiones de desarrollo aducen que sus proyectos habían construido el capital social abriendo canales de participación a las comunidades locales. Sin embargo, con demasiada frecuencia, las elites locales han acaparado la participación local y han dejado de lado a los grupos vulnerables. Además, cuando se incluye a los grupos vulnerables, existe todavía el peligro de que el Estado las ONG no asuman plenamente sus responsabilidades, que son así transferidas los beneficiarios, a quienes la mera supervivencia consume todo su tiempo, energía y recursos.

Aunque existan experiencias exitosas de fortalecimiento de las comunidades, éstos siguen siendo infrecuentes. Se necesita un compromiso de largo plazo, que a menudo está fuera de los ciclos de financiación y dotación de personal de muchos organismos. Tal vez lo más difícil sea evitar la trampa que supone, para las comunidades, pasar a depender de organismos externos bien intencionados.

En 2001, tras el azote del huracán Mitch, en Nicaragua se inició un proyecto piloto para integrar la prevención de los desastres naturales en el programa de desarrollo en el ámbito local. Con este proyecto del PNUD se apoyó la labor del nuevo Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD) en seis municipios; tres en Nueva Segovia y tres en Matagalpa.

El Gobierno de Nicaragua emprendía así un proceso participativo de planificación del desarrollo local en el marco de un enfoque de reducción de los desastres. La reducción de los desastres se incluyó en diversos aspectos de la planificación, como construcción de infraestructura, sectores productivos y sociales, y ordenación del medio ambiente. Además, se tuvo en cuenta oficialmente en las decisiones de inversión para las zonas con antecedentes de desastres naturales, como inundaciones y deslizamientos de tierra. Una vez cartografiados los riesgos, las zonas expuestas a graves riesgos de desastres recibieron apoyo adicional mediante medidas de protección, por ejemplo, incentivos para la rehabilitación ambiental, designación de zonas seguras para la expansión urbana y demarcación de zonas para protegerlas de la intervención del hombre.

El programa fue un proceso de aprendizaje en sí mismo. Haber tomado conciencia de que los perfiles de riesgo y los procesos eran diferentes en cada municipio, de modo que las estrategias debían basarse en los procesos locales de toma de decisiones, y enfocarse y aplicarse con flexibilidad, fue uno de los principales elementos que determinaron su éxito. Además, los planes locales deben vincularse con las instituciones centrales para acceder al apoyo y combinarse con las políticas nacionales de desarrollo. La participación de los propios interesados y el enfoque del desarrollo que incorporó la gestión del riesgo de desastre y las

cuestiones de género, también fueron fundamentales para mantener el apoyo local y generar importantes resultados locales con miras a la reducción efectiva de los riesgos.<sup>58</sup>

Las políticas más adecuadas para mejorar la contribución positiva de la sociedad civil dependerán del contexto del desarrollo. Para muchos países de África, América Latina y Asia que han pasado por un ajuste estructural y un desarrollo participativo, la dificultad tal vez no resida tanto en la creación como en la coordinación el sector no gubernamental.

Una sociedad civil excesivamente fuerte puede debilitar al gobierno local y nacional, y revertir los progresos democráticos. En ocasiones, se entiende que los organismos privados de desarrollo, en el ámbito de la sociedad civil, financiados por la comunidad internacional eclipsan al Estado en la conducción del desarrollo local.

En otros casos, tal vez el Estado siga ejerciendo un control absoluto sobre las organizaciones de la sociedad civil y limitando su eficacia y el alcance de sus operaciones. En última instancia, la meta debe ser lograr un fino equilibrio, con una sociedad civil y un estado fuertes que trabajen en colaboración con un sector privado comprometido en las cuestiones sociales.<sup>59</sup>

Las políticas encaminadas a construir el capital social se enfrentan, en definitiva, al peligro de socavar las instituciones democráticas. Es demasiado fácil crear la impresión de que la financiación no estatal está más al alcance de la mano, que los organismos que la proveen son de mucho mayor envergadura a nivel local y con mayor capacidad de respuesta que los organismos de gobierno de los municipios y los estados. Sin duda, el principal argumento para financiar a la sociedad civil es la deficiencia del sector estatal. Pero a largo plazo, financiar a la sociedad civil sin fortalecer el estado sólo conduce a reproducir las desviaciones de la gobernabilidad que las intervenciones procuraba resolver. La coordinación con las instituciones (públicas y privadas) y la transparencia de los programas, pueden ralentizar los programas, pero seguramente permitirán apuntalar el capital social e incrementar las capacidades de recuperación.

La reducción de los riesgos también ofrece oportunidades de incorporar la sensibilidad frente a las cuestiones de género en las políticas y las prácticas del desarrollo. Por ejemplo, la habilidad y la experiencia de la mujer en la construcción y el mantenimiento de las redes sociales locales pueden ser críticas para la reducción de los riesgos locales.

Sin embargo, a menudo, el papel de la mujer en la adopción de decisiones a nivel local sigue estando estrictamente supeditado a su situación social y económica. No es raro observar que las mujeres constituyen la mayoría de los miembros de una organización, pero que los hombres acaparan los puestos dirigentes.

Si se tiene la intención de intervenir con políticas que procuren incluir un componente participativo, es esencial llevar a cabo debates preliminares que ayuden a trazar el mapa de las relaciones sociales en la comunidad, para llegar a los grupos vulnerables (que también son los excluidos socialmente) y ayudarlos a adquirir su propio poder de recuperación mediante la participación.

En Cox's Bazar (Bangladesh), luego de que se incluyera a la mujer en la preparación para los casos de desastre y en las organizaciones de desarrollo (como las dedicadas al fomento de la educación, la salud reproductiva y las micro-empresas), se observó una clara reducción en el número de mujeres que morían o resultaban damnificadas, víctimas de un ciclón tropical.<sup>60</sup>

De las experiencias recogidas por el grupo Janpath de la sociedad civil tras el terremoto que sacudió Gujarat en 2001 e desprende la importancia de incorporar una

perspectiva de género en los riesgos durante el período de reconstrucción. Janpath es una red de activistas y organizaciones cuyo objetivo es mejorar la condición de la mujer en la sociedad de Gujarat, como medio de sentar las bases de una gobernabilidad más inclusiva.<sup>61</sup>

### **3.3 ¿Cómo se puede contribuir a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio integrando la reducción de los riesgos de desastre y la planificación del desarrollo?**

En el Capítulo 1, se establecieron las conexiones entre cada objetivo de desarrollo del Milenio y la gestión del riesgo. Ahora destacaremos las oportunidades para adoptar políticas favorables para todas las partes, que puedan ayudar a que sean menos las personas que sufran pérdidas por desastres que pueden prevenirse, en el marco de un programa más amplio de satisfacción de las necesidades del desarrollo humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1, 3, 6, 7 y 8 se consideran de suma importancia para la reducción del riesgo de desastre.

#### *Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre*

Hay muchas oportunidades de reducir simultáneamente los riesgos de desastre, la pobreza y el hambre.

- Reforzar y diversificar los medios de vida.
- Alentar la inversión extranjera responsable y la creación de empleos.
- Enfocar la planificación urbana de manera flexible y participativa.
- Fomentar la seguridad social, incluyendo el acceso a la salud y a la educación.
- Proporcionar mecanismos de transferencia de los riesgos y las pérdidas para quienes quedan excluidos de la cobertura de los seguros.

Desde el plano individual al nacional, los efectos de los desastres privan de medios de generar ingresos, y de ahorros y bienes, por lo cual las políticas de desarrollo que favorecen a los pobres también son una oportunidad de reducir los riesgos.

Hace falta modificar, sencillamente, muchos de los instrumentos de ejecución de proyectos y programas de alivio de la pobreza para tener en cuenta la reducción de los riesgos de desastre. Además, con el valor que se añadiría se daría mayor sostenibilidad al alivio de la pobreza y el hambre.

En la planificación del desarrollo, muchos países y organismos internacionales de financiación incluyen ciertos elementos de evaluación ambiental y social en los proyectos de gran envergadura. En esas evaluaciones, se podría tener en cuenta las posibles repercusiones del desarrollo en los riesgos de desastre y aumentar la transparencia de los grandes proyectos de infraestructura cuando se trata de configurar el lugar donde habita la población y sus medios de vida y, así contribuir a cambiar las características de los riesgos. Contando con esa información, los damnificados por los desastres podrían plantear reclamos con mayor fundamento.

#### *Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer*

El género influye en los tipos de amenazas a los que una persona está expuesta y su acceso a los recursos con los que puede aumentar su resistencia a los peligros y recuperarse de los desastres. Cuando las limitaciones estructurales de la sociedad dan por resultado la exclusión de la mujer de la toma de decisiones o de la seguridad económica, el riesgo se distribuirá de manera desigual.

Al mantener a la mujer excluida de todos los niveles de adopción de decisiones políticas, se está perdiendo una gran oportunidad que favorecería el desarrollo humano y la gestión del riesgo de desastre.

La meta cuantitativa para este objetivo consiste en eliminar las disparidades en la educación primaria y secundaria. Pero hay muchas otras formas en que puede medirse la plena participación de la mujer en la sociedad a nivel local.

Hay metas a largo plazo del desarrollo y la reducción del riesgo de desastre que no deben tenerse presentes, a saber, promover la autonomía de la mujer y alentar el propio cuestionamiento de las estructuras sociales en las cuales viven las mujeres y las niñas. Asimismo, es preciso trabajar con las mujeres y las niñas y proporcionar los instrumentos para avanzar hacia una mayor igualdad del hombre en el hogar y la familia, y en las relaciones sociales en general.

Si se deja oír más la opinión de las mujeres en el desarrollo, se les permitirá señalar las prioridades del desarrollo. Al permitir que la mujer haga frente a los riesgos de desastre, se daría relevancia a las reformas de la propiedad de la tierra y las viviendas, y de los derechos sucesorios y de empleo, así como a la necesidad de reforzar las preocupaciones de la mujer por la justicia social, el acceso a la salud, la educación y el asesoramiento jurídico.

Haciendo hincapié en las cuestiones de género en el desarrollo y en la reducción de los riesgos, se plantea la cuestión más amplia de la inclusión en la toma de decisiones. Para promover la capacidad de adaptación, son necesarios los procesos inclusivos y consultivos que den participación a los que están más expuestos a los riesgos. A menudo, quienes están más expuestos a los riesgos son quienes cuentan con más recursos de la sociedad, pero también quienes están menos incluidos en la vida económica y política, como en el caso de la mujer, pero también de los hogares encabezados por niños, los ancianos que cuidan de los nietos, las minorías étnicas y religiosas, las personas debilitadas por enfermedades crónicas, y las clases sociales y las castas de baja categoría social.

#### *Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil*

Las repercusiones de los desastres pueden afectar, herir o matar a los niños más que a los adultos. Por ejemplo, se estima que 114.000 niños de edad escolar e quedaron sin techo en el terremoto de Marmara (Turquía) de 1999.<sup>62</sup>

Los efectos indirectos de los desastres, actuando conjuntamente con los niveles nacionales de mortalidad, tal vez cobren el mayor número de víctimas entre los niños. También son de suma importancia las pérdidas en materia de educación, que pueden dejar a los niños afectados en la pobreza extrema y sin hogar.

La protección para muchos niños puede prestarse en sistemas como la ayuda a familiares que puedan hacerse cargo de los huérfanos o a los orfanatos correctamente administrados. Sin embargo, los niños que hayan nacido en familias cuyos medios de vida y hogares han sido destruidos por las repercusiones de los desastres tendrán menos probabilidades de sobrevivir en sus primeros años de vida.

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

Muchas personas sienten el estrés y el impacto provocados por las amenazas naturales como una más de tantas presiones. Como se destacó anteriormente, el VIH/SIDA y otras enfermedades pueden socavar la capacidad individual y colectiva de resistencia ante las dificultades, del mismo modo que las repercusiones de un desastre pueden contrarrestar los logros alcanzados en materia de desarrollo y destruir medios de vida, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad ante las enfermedades.

Si se interviene para reforzar los servicios de atención primaria de la salud y de la salud familiar, y de planificación preventiva de la salud, se logrará fortalecer a la sociedad y fomentar su capacidad de resistencia ante las amenazas naturales.

Hacen falta políticas de desarrollo innovadoras para los casos en que las amenazas naturales coinciden con una alta prevalencia de ciertas enfermedades. Es difícil encontrar los medios con que asegurar la manutención, la seguridad y la educación de los niños en cuya familia los adultos han muerto o han quedado debilitados por las enfermedades. Y lo es todavía más cuando los medios de subsistencia en el campo están minados por la sequía o cuando las inundaciones han arrasado con las cosechas, las casas y las herramientas.

La sinergia entre los objetivos del desarrollo y la reducción del riesgo de desastre es un hecho, y su importancia aumenta cuando están en juego enfermedades crónicas.

#### *Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*

Los desastres naturales son una de las señales más claras de la crisis en las relaciones entre el medio ambiente y el hombre. La degradación del suelo, la pérdida de la biodiversidad, la pesca excesiva, la deforestación o la escasez de agua potable van en detrimento de los medios de vida de la población rural y sientan las bases de la vulnerabilidad a las amenazas ambientales.

En las ciudades, la contaminación de los cursos de agua y del aire, y el abastecimiento insuficiente de agua potable, saneamiento y sistemas de gestión de los desechos sólidos configuran el panorama de las enfermedades que agotan la resistencia a las amenazas de la vida cotidiana. En los contextos rurales y urbanos, la acumulación de riesgos que terminan en desastres suele estar estrechamente ligada a los problemas de la sostenibilidad ambiental. Con estrategias encaminadas a mejorar la sostenibilidad ambiental se contribuirá interrumpir el encadenamiento de los riesgos que se acumulan.

Los entornos naturales y los creados por el hombre corren riesgo frente a fenómenos como los ciclones tropicales y los terremotos, que pueden destruir por igual riquezas naturales y preciosos legados culturales.

La distribución geográfica de la desigualdad señala gran parte de los riesgos de desastre vinculados a la sostenibilidad ambiental. Al examinar los cambios climáticos mundiales se destacó la relación entre la creación de riqueza para algunos a expensas del aumento de los riesgos para otros, separados por grandes distancias. Por lo tanto, es imprescindible, que la cooperación internacional promueva la mitigación del cambio climático y apoye a las sociedades obligadas a adaptarse a las consecuencias de ese cambio.

En un futuro previsible, no podrán separarse los aspectos de las amenazas hidrometeorológicas que pueden explicarse por el cambio climático de las fluctuaciones que ocurren como telón de fondo. Sin embargo, no puede negarse la responsabilidad de los países industrializados en lo que atañe al cambio climático. Si la comunidad internacional presta mayor atención a reducir los riesgos de desastre, estará apoyando la adaptación al cambio climático y las estrategias para hacer frente a sus repercusiones negativas.

#### *Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*

Los componentes más importantes de este objetivo tienen que ver con el comercio, el alivio de la carga de la deuda y la ayuda. En gran medida, el éxito depende de los países desarrollados y su voluntad de cumplir con sus compromisos. En la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Doha en 2001, Qatar colocó las necesidades y los intereses de los países en desarrollo en el centro de las negociaciones de la OMC. Sin embargo, cuando en 2003 las negociaciones de la ronda de Cancún de la OMC quedaron en punto muerto, se puso en evidencia la necesidad de una mayor voluntad política,

ideas de colaboración y medidas concretas a escala internacional para que los países en desarrollo puedan participar en el comercio mundial en pie de igualdad.

La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), a la que se han incorporado unos 26 países, ha permitido avanzar más en el alivio de la deuda. Este proceso se refuerza gracias a los organismos financieros internacionales que han integrado en sus carteras los préstamos para casos de desastre.

En 2002, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) creció, después de casi un decenio de tendencia a la baja, aunque sigue estando muy por debajo de la meta del 0,7% del PIB de los países donantes. Todavía, la ayuda humanitaria fluctúa al ritmo de las crisis anuales, aunque, en proporción a la AOD, han aumentado constantemente del 1,9% en 1986 al 3,2% en 1991, y llegaron al máximo del 7,8% en 1999. Desde entonces se redujeron hasta llegar a un 6,3% en 2001.<sup>63</sup> De este porcentaje, los fondos destinados a la gestión del riesgo de desastre siguen siendo mínimos.

El aumento de los fondos destinados a la asistencia tal vez refleje un cambio que se está produciendo en las prioridades de los donantes internacionales. También es probable que se dé una mayor respuesta a las crecientes pérdidas ocasionadas por los desastres a medida que se estreche la relación entre los desastres y el desarrollo, y que los seres humanos y las economías queden más expuestos a los riesgos.

La EIRD ha logrado establecer asociaciones y plataformas regionales e internacionales para reducir el riesgo de desastre y difundir las buenas prácticas. En el mismo sentido, las negociaciones en torno a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), que recientemente se han centrado en el Protocolo de Kyoto, también dirigen la atención internacional hacia la reducción de los riesgos.

---

<sup>1</sup> Por más información sobre la urbanización y los riesgos, véanse: Mitchell, J. K. 1999. *Crucibles of Hazard: Mega-Cities and Disasters in Transition*, UNU Press, Tokio; Pelling, M. 2003. *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*, Earthscan, Londres; Sanderson, D. 2000. *Cities, Disasters, Livelihoods, Environment and Urbanisation* 12 (2), 93 a 102. Esta obra puede consultarse en el sitio [www.catchword.com/titles/09562478.htm](http://www.catchword.com/titles/09562478.htm)

<sup>2</sup> División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2002. *World Urbanisation Prospects*.

<sup>3</sup> McGranahan, G., Jacobi, P., Songsore, J., Surjadi, C., Kjellén, M. 2001. *The Citizens at Risk: From Urban Sanitation to Sustainable Cities*, Earthscan, Londres.

<sup>4</sup> [www.unhabitat.org/habrdd/global.html](http://www.unhabitat.org/habrdd/global.html).

<sup>5</sup> [www.unchc.org/istanbul+5/14.pdf](http://www.unchc.org/istanbul+5/14.pdf).

<sup>6</sup> [www.adpc.net/audmp/audmp.html](http://www.adpc.net/audmp/audmp.html).

<sup>7</sup> Moser, C. 1998. *The Asset Vulnerability Framework: Re-assessing Ultra -Poverty Reduction Strategies*, *World Development* 26 (1), 1a 19.

<sup>8</sup> [www.egs.uct.ac.za/dimp](http://www.egs.uct.ac.za/dimp) y Nomdo, C. y Coetzee, E. (eds) 2002. *Urban Vulnerability: Perspectives from Southern Africa*, Oxfam: Oxford.

<sup>9</sup> Gaye, M. y Diallo, F. 1997. *Community Participation in the Management of the Urban Environment in Rufisque, Senegal*, *Environment and Urbanisation*, 9 (1) 9 a 29.

<sup>10</sup> Véase también Sanderson, D. 2000. *Cities, Disasters and Livelihoods, Environment and Urbanisation*, 12 (2) 93 a 102.

- 
- <sup>11</sup> [www.adpc.net/audmp/India.html](http://www.adpc.net/audmp/India.html).
- <sup>12</sup> Zevallos, O. en Fernández María Augusta, *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*, La Red 1996.
- <sup>13</sup> Sharma, A. y Gupta, M. 1998. *Reducing Urban Risk, India*, TDR Project Progress Report, SEEDS, Delhi, India.
- <sup>14</sup> Maskrey y Romero op.cit.
- <sup>15</sup> PNUD/BCPR Informe de la misión a Bolivia, 2003.
- <sup>16</sup> Risk Transfer and Finance Experience in the Caribbean, por Jan Vermeiren en *Managing Disaster Risk in Emerging Economies*, Banco Mundial 2000; Examen de las actividades realizadas en Antigua y Barbuda, SaintKitts y Nevis, y Santa Lucía para mejorar la seguridad de las viviendas, en [www.oas.org/pgdm/document/houserev.doc](http://www.oas.org/pgdm/document/houserev.doc).
- <sup>17</sup> Véase la publicación *Environment and Urbanisation* donde figuran muchos estudios de casos, en el sitio: [www.iied.org/human/eandu/eandu\\_details.html](http://www.iied.org/human/eandu/eandu_details.html)
- <sup>18</sup> Informe Mundial sobre Desastres, 1998, de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, 24.
- <sup>19</sup> Informe sobre Desarrollo Humano, 1999, PNUD, 1.
- <sup>20</sup> [www.cepredenac.org/11\\_engl/11\\_index.htm](http://www.cepredenac.org/11_engl/11_index.htm).
- <sup>21</sup> Plan Puebla-Panamá: Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres 2003, Documento Estratégico. Mimeo.
- <sup>22</sup> Benjamin, S. 2000. Governance, Economic Settings and Poverty in Bangalore, *Environment and Urbanisation*, 12 (1), 35-56.
- <sup>23</sup> [www.twinside.org.sg/title/mitigate.htm](http://www.twinside.org.sg/title/mitigate.htm)
- <sup>24</sup> Schiff, M. y Walters, L.A. 2003 *Regional Integration and Development*, Documento de trabajo del Banco Mundial. Oxford University Press, 1.
- <sup>25</sup> Informe sobre Desarrollo Humano, 1999, PNUD.
- <sup>26</sup> [www.oas.org/en/cdmp](http://www.oas.org/en/cdmp).
- <sup>27</sup> [www.keysheets.org/ppip/purple\\_2\\_disasters.pdf](http://www.keysheets.org/ppip/purple_2_disasters.pdf).
- <sup>28</sup> En el sitio: <http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/CP.01.15.pdf> se presenta un examen del desarrollo a favor de los pobres.
- <sup>29</sup> Gobierno de Haití 2001. *Enquete, Budget-Consumption des Menages (EBCM 1999-2000)* Volumen II (Instituto Haitiano de Estadística e Informática).
- <sup>30</sup> Scott, J. C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, Londres. [www.fews.net/livelihoods/baselines/report/?g=1000047](http://www.fews.net/livelihoods/baselines/report/?g=1000047).
- <sup>31</sup> Francois, J. y Rufin, J.C. *Economie des Guerres Civiles*, Hachette, París, 1996.
- <sup>32</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático 2001: Efectos, Adaptación y Vulnerabilidad, Resumen para los encargados de formular las políticas y resumen técnico para el informe del Grupo de Trabajo II. Ginebra, IPCC.
- <sup>33</sup> *Poverty and Climate Change: Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation 2003*. Publicación conjunta elaborada por: Banco de Desarrollo Africano; Banco de Desarrollo Asiático; Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido; Dirección General de Desarrollo, Comisión Europea; Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania; Ministerio de Relaciones Exteriores – Cooperación para el Desarrollo, Países Bajos; Organización de Cooperación Económica y Desarrollo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Banco Mundial.
- <sup>34</sup> Glantz 2001, se realiza un examen pormenorizado de los efectos de El Niño.
- <sup>35</sup> Challenger, B. (2002) *Linking Adaptation to Climate Change and Disaster Mitigation in the Eastern Caribbean: Experiences and Opportunities*. Documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos del PNUMA sobre integración de la reducción de los desastres y la adaptación al cambio climático, La Habana, Cuba; ONU (2002) Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.
- <sup>36</sup> [www.christianaid.co.uk/afghanistan/orphans.htm](http://www.christianaid.co.uk/afghanistan/orphans.htm)
- <sup>37</sup> FAO (1999) *Adverse Effect of the Drought on Domestic Food Production during 1998/1999 in Iraq*. [www.casi.org.uk/info/fao\\_dr.html](http://www.casi.org.uk/info/fao_dr.html).
- <sup>38</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2002, PNUD (2002).
- <sup>39</sup> [www.msfc.org/countries/page.cfm?articleid=1B8DB098-516B-48D7-9B86169DA6606D05](http://www.msfc.org/countries/page.cfm?articleid=1B8DB098-516B-48D7-9B86169DA6606D05).
- <sup>40</sup> Documento de proyecto del PNUD y la República Democrática del Congo.
- <sup>41</sup> Francois, J. op.cit.
- <sup>42</sup> Por más información sobre la guerra y la economía, véase: Stewart, F. y Fitzgerald, V. (2001) *War and Underdevelopment*, QEH Series in Development Studies, Universidad de Oxford.

- 
- <sup>43</sup> Kelman, I. (2003) *Beyond Disaster, Beyond Diplomacy*. Pelling, M. (ed) *Natural Disasters and Development in a Globalizing World*, Routledge, Londres: 110 a 123.
- <sup>44</sup> Bosnia y Herzegovina, Consejo de Ministros, Ley sobre los Ministerios y otros órganos de la administración de Bosnia y Herzegovina, Sarajevo, enero de 2003.
- <sup>45</sup> PNUD, Marco de cooperación con la oficina del PNUD en Colombia, 2003.
- <sup>46</sup> Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres, procesamiento de datos PNUMA/GRID-Ginebra.
- <sup>47</sup> OPS (2001) Fortalecer la capacidad local ante desastres: la experiencia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Informe de la EIRD.
- <sup>48</sup> Informe del ONUSIDA sobre China.
- <sup>49</sup> PNUD, (1997) *Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible*.
- <sup>50</sup> Twigg, J. (2001) *Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*. Benfield, G. Hazard Research Centre, University College London, Londres.
- <sup>51</sup> [www.cdera.org/doccenter/publications/CDM%20Strategy%20FDF.pdf](http://www.cdera.org/doccenter/publications/CDM%20Strategy%20FDF.pdf).
- <sup>52</sup> PNUD EIRD, *Vivir con el Riesgo*, 2002, 83.
- <sup>53</sup> PNUD, Reunión del grupo de expertos sobre el papel de las organizaciones regionales en el fortalecimiento de la capacidad nacional para la reducción de los desastres, Ginebra, octubre de 2002.
- <sup>54</sup> [www.ceprendenac.org](http://www.ceprendenac.org)
- <sup>55</sup> de Haan, A. (2000) *Migrants. Livelihoods and Rights: The Relevance of Migration in Development Policies*, DFID, Documento de trabajo sobre desarrollo social, número 4.
- <sup>56</sup> Moser, C. (1998) *The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*, *World Development* 26 (1), 1 a 19.
- <sup>57</sup> Pelling, M. (2003) *The Vulnerability of Cities: Natural Disaster and Social Resilience*, Earthscan, Londres.
- <sup>58</sup> SNPMAD, (2002), *Gestión del Riesgo es Igual a Desarrollo - Lecciones de la Experiencia*.
- <sup>59</sup> [www.ceprendenac.org/03\\_proye/pnud/index.htm](http://www.ceprendenac.org/03_proye/pnud/index.htm)
- <sup>60</sup> Informe Mundial sobre Desastres, 2002, de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- <sup>61</sup> Disaster Emergency Committee, 2002, El terremoto de Gujarat: Informe al DEC sobre la visita de supervisión. [www.dec.org.uk](http://www.dec.org.uk).
- <sup>62</sup> Banco Mundial (1999) *Turquía: Mármara; Evaluación del terremoto*, Oficina en Turquía, Banco Mundial, Washington DC.
- <sup>63</sup> OCDE/CAD (2002). Desde 1995, esta cifra no ha incluido la ayuda alimentaria de emergencia, que se incluye con la alimentación para el desarrollo en los datos de OCDE/CAD.