



NACIONES UNIDAS

CEPAL

gtz

PROYECTO CEPAL & GTZ

LA PREVENCIÓN DE DESASTRES: UN IMPERATIVO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE



INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURAS Y DESARROLLO

SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA,
_8 Y 9 de diciembre de 2005

EDUARDO CHAPARRO AVILA

División de Recursos Naturales CEPAL-ONU

CONCEPTOS BÁSICOS

Desastre: destrucción parcial o total, transitoria o permanente, actual o futura, de un ecosistema.

Amenaza: probabilidad de ocurrencia de un evento físico capaz de ocasionar daños. Pueden ser de origen natural, socio-naturales (deterioro de las condiciones del ecosistema por acción humana), tecnológicos y sociales.

Vulnerabilidad: propensión estructural de una comunidad a sufrir daños por una amenaza.

Riesgo de desastre = f (**Amenaza**, **Vulnerabilidad**)

Prevención de desastres: acciones sobre la amenaza (cuando es posible) y sobre cada uno de los elementos que generan vulnerabilidad.

CONSENSOS GENERALES EN TORNO AL TEMA

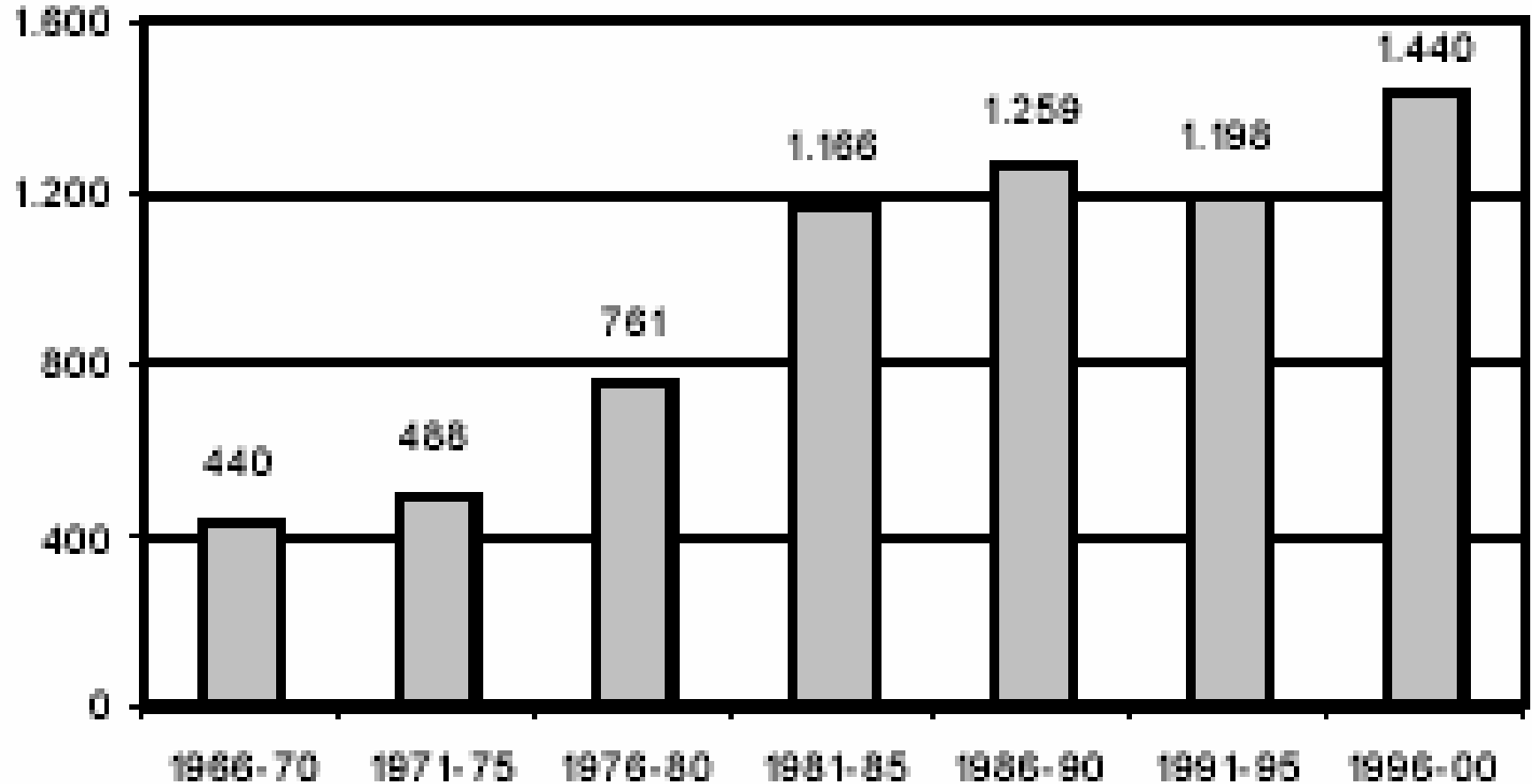
- **La vulnerabilidad es la principal determinante de los daños causados por desastres.**
- **La concentración de las actividades económicas en pocos rubros, vinculados a la utilización directa de recursos naturales y con escaso valor agregado, contribuye al incremento de la vulnerabilidad.**
- **La pobreza y el crecimiento demográfico presionan a la población a vivir en zonas de riesgo.**
- **El desarrollo desigual y desordenado y el manejo inadecuado del ambiente incrementan el riesgo de la población.**

- **Los factores previos harían crecer el número e intensidad de los desastres (cambio climático, falta de planificación, inequidades, etc.).**
- **Durante los 90's se triplicó el número de desastres de gran magnitud en relación a la década de los 60's.**
- **Los costos de los daños ocasionados por esos desastres se multiplicó por 9 en el mismo período.**
- **El desmantelamiento de políticas públicas relacionadas con las necesidades sociales de infraestructura minimiza la capacidad reguladora del Estado.**

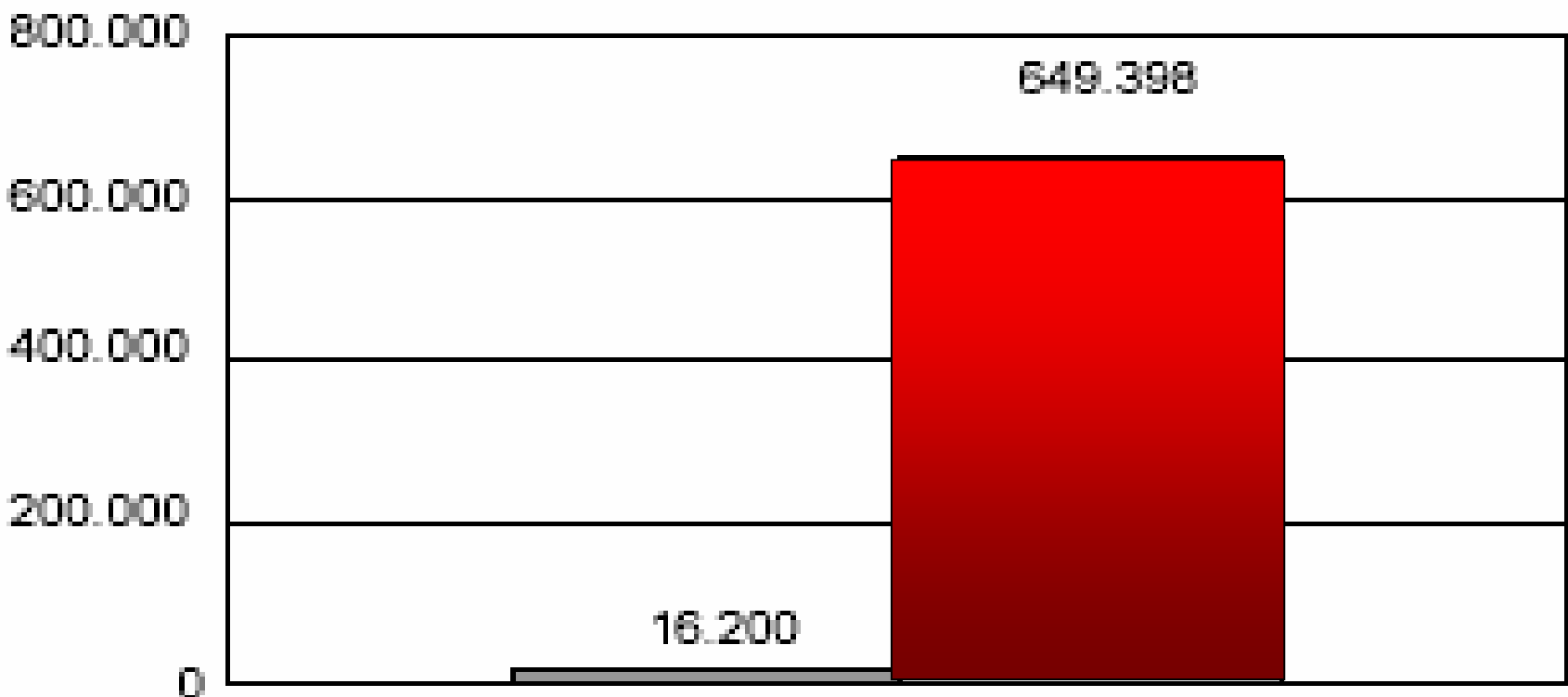
LOS DESASTRES MUNDIALES EN CIFRAS

- **El 96% de las muertes por desastres corresponde al 66% de la población mundial que reside en los países más pobres.**
- **Las pérdidas económicas provocadas por los desastres fueron 8 veces mayores entre 1986 y 1995 (10 años) que en la década de los años sesenta.**
- **Estas pérdidas representaron, tan sólo en el bienio 1997-98, un monto de US\$120 millardos (US\$ 120,000,000,000).**

Número de desastres en todo el mundo (1966-2000)



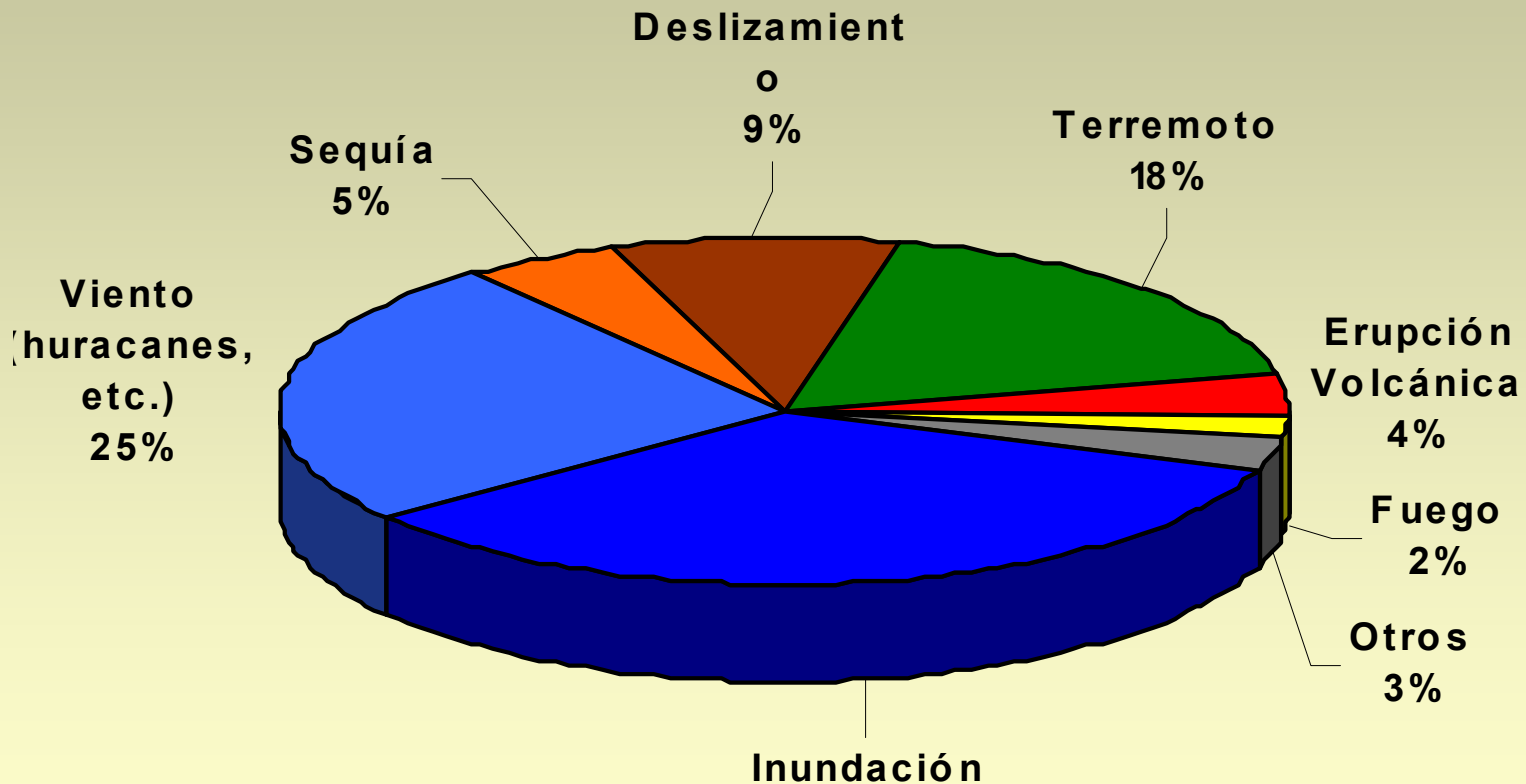
Pérdidas en vidas humanas en países industrializados y en países emergentes y en desarrollo (1991-2000)



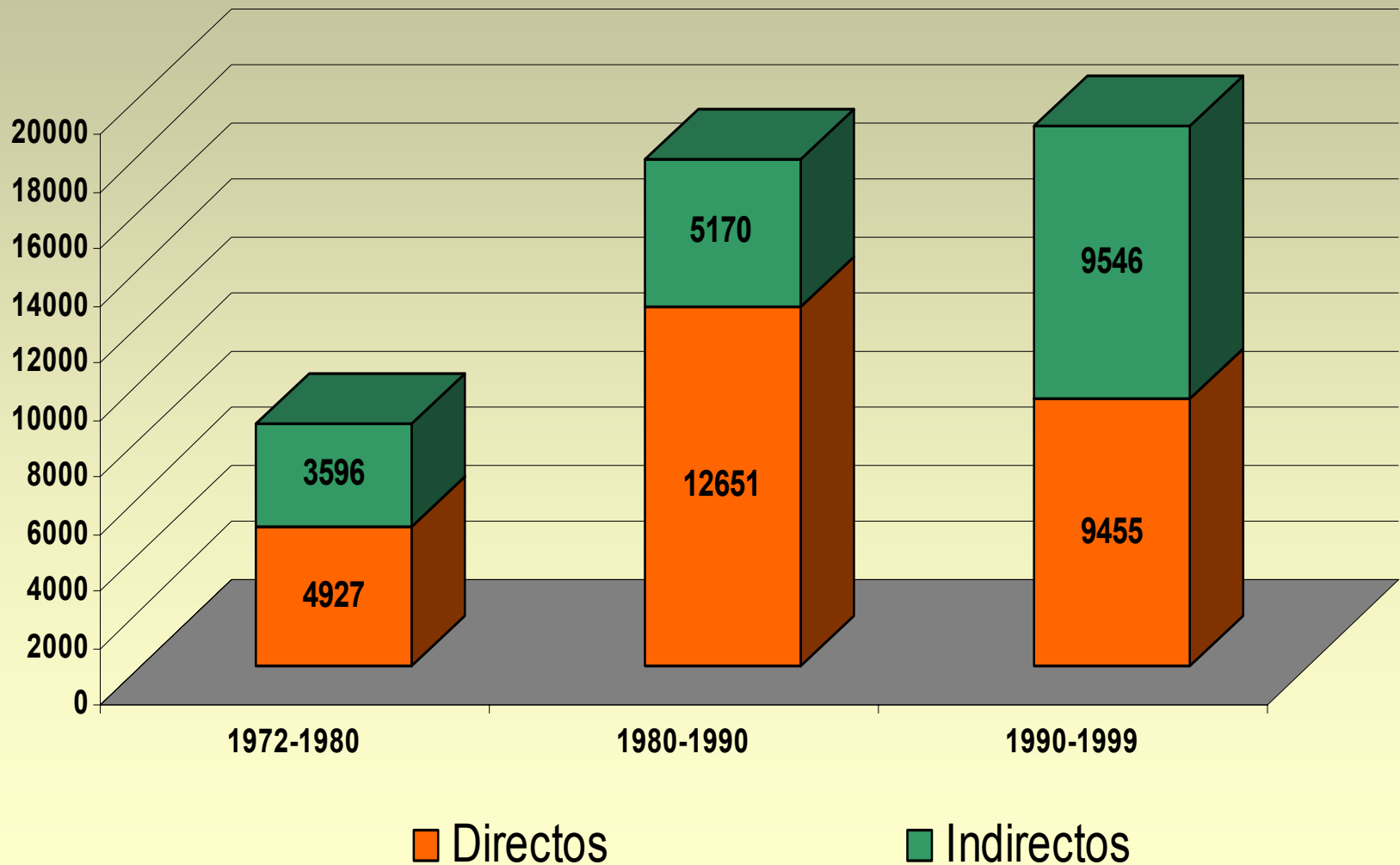
■ Países industrializados □ Países emergentes y en desarrollo

- En **América Latina** ocurrieron en el período 1988-1998 cerca de 10 desastres “pequeños” (0-10 muertos) de todo tipo, por día...
- ...un desastre “mediano” (11-100 muertos) cada 9 días...
- ...un desastre “grande” (más de 100 muertos) cada 160 días.
- Por su recurrencia los desastres “pequeños” y “medianos” representan muchas más muertes y pérdidas que los “grandes”.

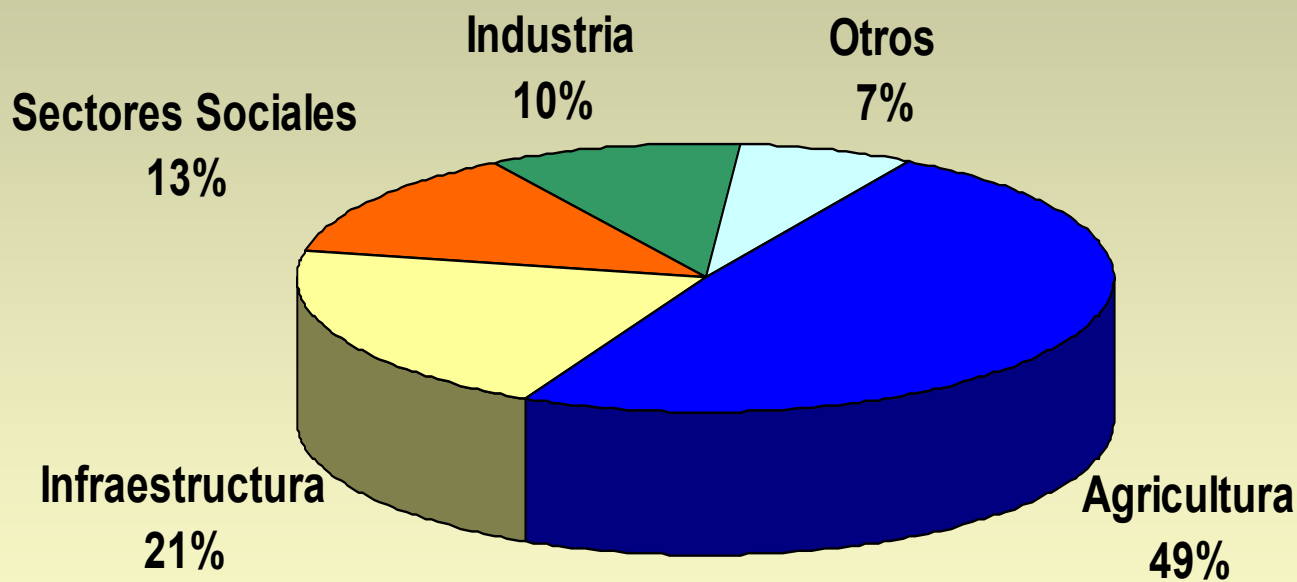
Tipos y frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe



AMERICA LATINA Y EL CARIBE : DAÑOS OCASIONADOS POR LOS DESASTRES (en Millones de US\$ de 1998)

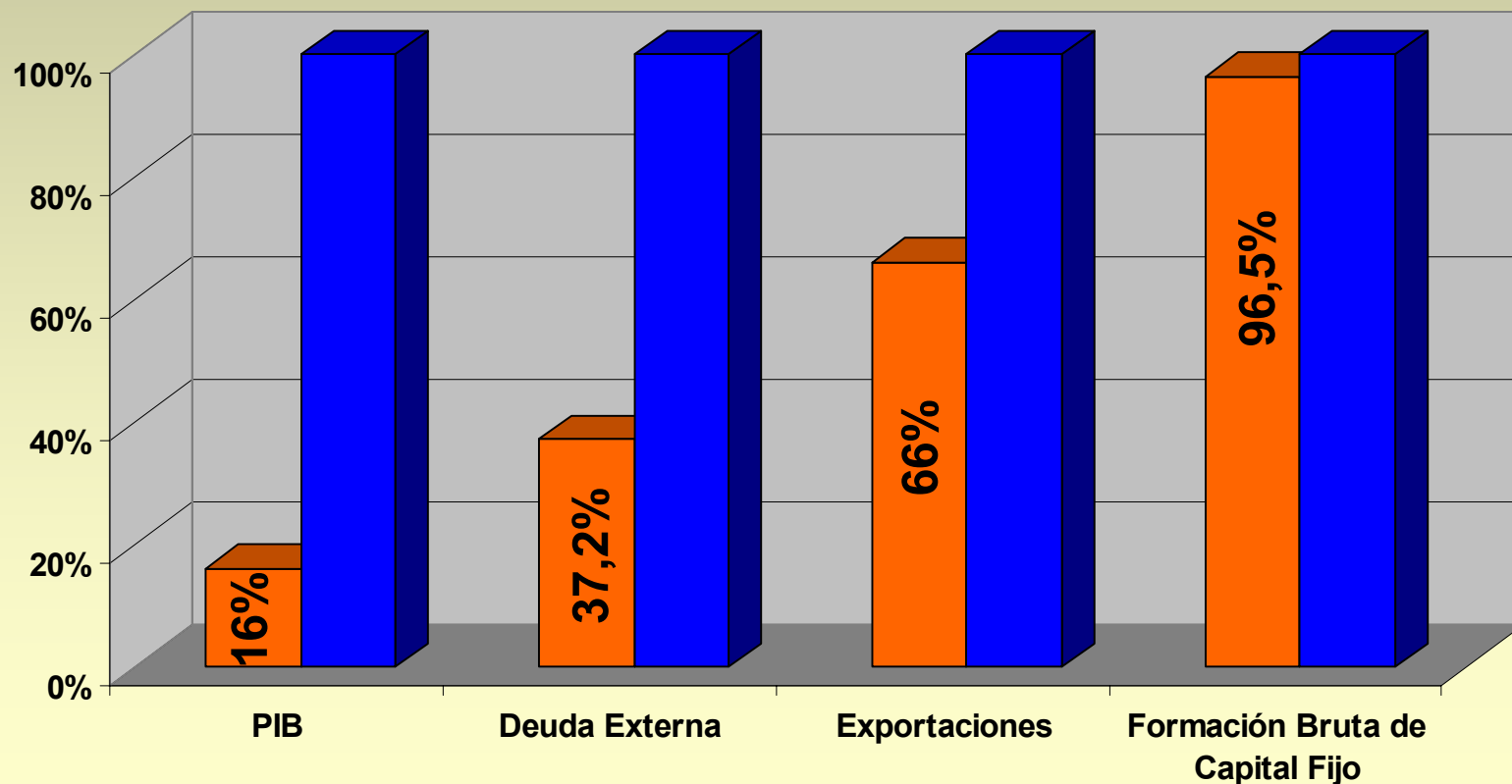


El impacto del Huracán Mitch por sector en América Central



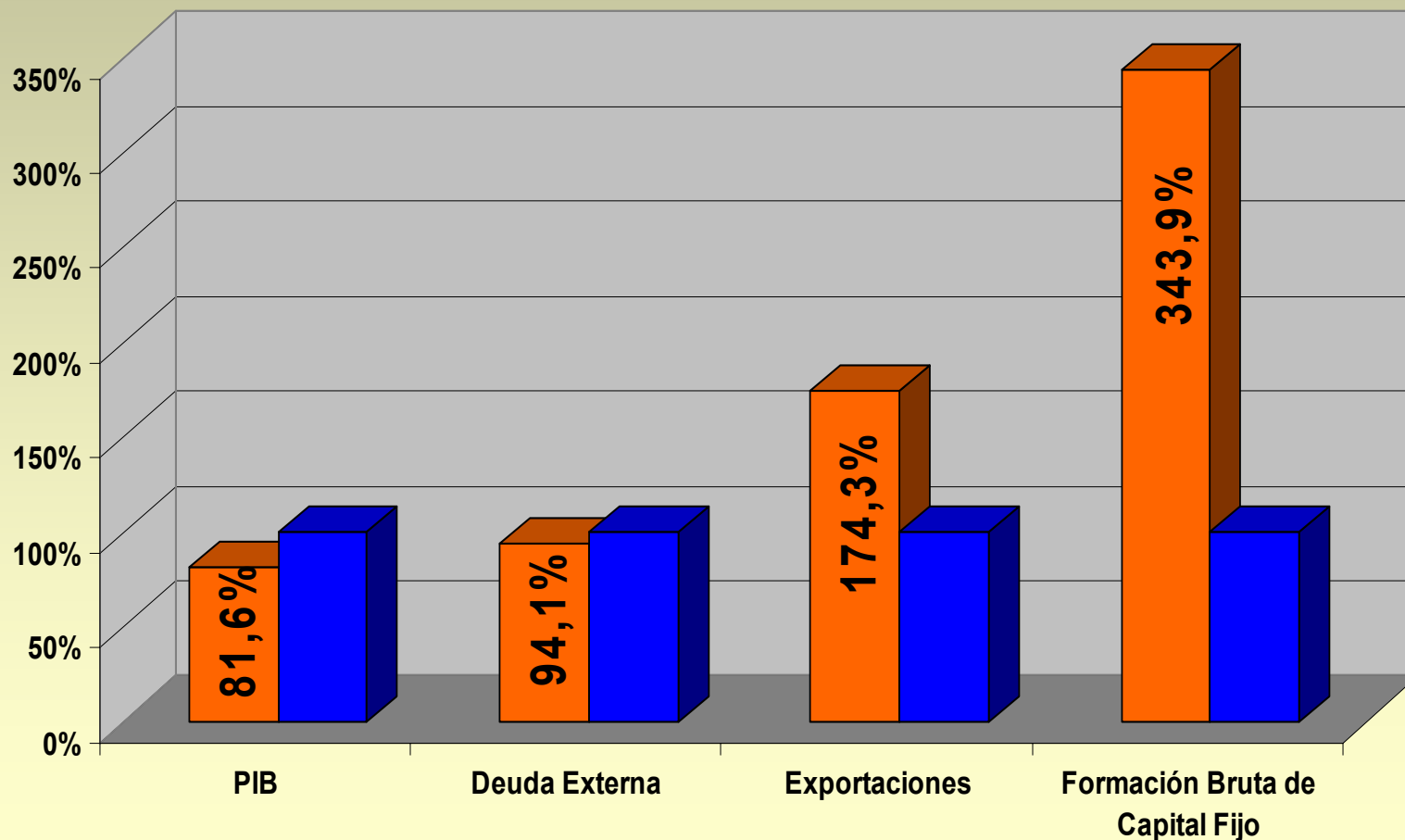
Impacto Porcentual del Huracán Mitch en la Economía de América Central

■ Huracán Mitch
■ 1998



Impacto Porcentual del Huracán Mitch en la Economía de Honduras

■ Huracán Mitch
■ Honduras 1998



ANTECEDENTES

- **En los países de la región los problemas centrales para el manejo de los riesgos son, y siguen siendo, diversos y complejos :**
 - **Diversidad territorial**
 - **Diversidad cultural, ciudadana e institucional,**
 - **Crisis sociales y económicas de carácter endémico,**
 - **Desastres pequeños y medianos cotidianos que generan efectos socioeconómicos acumulativos tanto o más negativos que las grandes catástrofes,**
 - **Situaciones de pobreza e inequidad endémicas,**
 - **Incremento explosivo y no planificado de las ciudades,**

ANTECEDENTES

- **Poca efectividad para detener el elevado deterioro ambiental,**
- **Bajo interés y compromiso de los niveles decisorios públicos y privados (el desastre es políticamente rentable),**
- **El excesivo centralismo y las debilidades institucionales,**
- **La inestabilidad política-jurídica-institucional (cada gobierno nacional o local hace lo suyo),**
- **Interés de los países desarrollados en transferir principalmente tecnología y conocimiento científico,**
- **Organismos financieros y técnicos internacionales muy poco comprometidos con la reducción de riesgos.(mucha reconstrucción y poca prevención)**

PREMISAS

- **La prevención de desastres se fundamenta en las políticas públicas. → es un asunto de seguridad pública. (hay que tomar decisiones políticas)**
- **Reducir la vulnerabilidad permite en todos los casos abatir el riesgo por desastres.**
- **La prevención no sólo es más humana que la reconstrucción del desastre, sino más barata.**
- **Las políticas de desarrollo y de uso del suelo deben ser diseñadas bajo un criterio de prevención. (POT)**
- **Hoy los desastres, no son naturales, son la suma de las fuerzas de la naturaleza, más las actividades del ser humano.**

PREMISAS

- **La atención a desastres para que sea efectiva, exige cada vez más un enfoque integrado y multidimensional.**
- **Las medidas de precaución, prevención, mitigación y preparación deben ser: multifuncionales e intersectoriales.**
- **La gestión integral del riesgo y la gestión ambiental son actividades complementarias que deben integrarse.**
- **Los desastres son evitables y su prevención se ha convertido hoy en día en uno de los principales asuntos del desarrollo sustentable.**

PREVENCIÓN DE DESASTRES

- Actuando sobre las **amenazas**
- Reduciendo las **vulnerabilidades**



PREVENCIÓN DE DESASTRES

- *Por control de la amenaza.*

→ Sólo es posible en algunos casos :

- No se pueden reducir las tectónicas,(¿quien impide una erupción volcánica o un terremoto?)
- Se pueden reducir en forma limitada las de carácter meteorológico (controlando las prácticas humanas que alteran el clima);
- Puede haber una reducción drástica en las de origen topográfico (reforestación, planificación territorial, etc.)

PREVENCIÓN DE DESASTRES

- *Reducción de la vulnerabilidad.*

→ Actuando sobre una o varias de las siguientes 5 áreas:

- Reduciendo el tiempo e intensidad de exposición a la amenaza,
- Realizando acciones de protección (medidas estructurales),
- Mejorando la capacidad de reacción inmediata (alerta temprana, entrenamiento de la comunidad, organización),
- Creando capacidades para atender de manera oportuna y eficaz la recuperación de los servicios básicos después de un desastre,
- Creando capacidades para garantizar la reconstrucción del ecosistema afectado que no repitan las condiciones que generaron vulnerabilidad



NACIONES UNIDAS

CEPAL

gtz

ACCIONES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (GRD)



EL DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES NATURALES DE NACIONES UNIDAS EN AMÉRICA LATINA (PROPUESTAS):

- Lograr progresos sustanciales en el conocimiento y vigilancia (monitoreo) de las amenazas y en la identificación de las vulnerabilidades.**
- Aumentar la capacidad de los países para atender emergencias pequeñas y medianas.**
- Clarificar que el manejo de los riesgos no es exclusivamente una labor de los organismos de emergencia, sino un problema de desarrollo local y nacional.**

LOS DESAFÍOS PENDIENTES DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (EIRD) DE NACIONES UNIDAS :

- La acción de la EIRD, como sucesora de las disposiciones emanadas del DIRDN, está orientada a pasar de **la protección contra las amenazas a la gestión del riesgo** mediante su integración a las políticas de desarrollo sostenible.
- Para ello es importante habilitar a las sociedades para resistir ante las amenazas naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados.

ACCIONES PROPUESTAS POR LA EIRD

1. **Compromiso oficial a todo nivel.**
2. **Concientización del público.**
3. **Establecimiento de sociedades y redes intersectoriales.**
4. **El conocimiento científico.**

Adicionalmente se ha propuesto:

- **Continuar cooperando para reducir los impactos de El Niño y otras variaciones climáticas;**
- **Fortalecer las capacidades de alerta temprana.**

ACCIONES PARA UNA GRD

1. ANÁLISIS DEL RIESGO (según la escala territorial que corresponda)

- Estudiar los desastres y los fenómenos naturales ocurridos en el pasado (recuperar memoria histórica)
- Investigar las amenazas naturales, socio - naturales y tecnológicas específicas
- Establecer un diagnóstico participativo y actualizado de los mapas de amenazas y la representación de las vulnerabilidades*
- Censar la población amenazada, especificando el género y el grado de vulnerabilidad*

(*) Incremento de la participación ciudadana

2. GESTIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO

- **Reglamentación nacional y local del uso de la tierra(POT)**
- **Manejo sostenible de cuencas hidrográficas y expansión de las áreas forestales.**
- **Adaptación de la infraestructura a los fenómenos esperados.***
- **Fortalecimiento de las competencias y responsabilidades locales a través de la descentralización y democratización de los procesos de decisión**

*** No siempre se necesitan obras.....**

2. GESTIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO

- **Capacitación y especialización de la población y de las instituciones nacionales y locales con respecto a las causas y consecuencias de los desastres y medidas de prevención**
- **Creación o refuerzo de estructuras eficaces de cooperación entre la población y los organismos e instituciones**
- **Introducción de mecanismos e instrumentos de dispersión del riesgo o de transferencia del mismo**

3. PREPARACIÓN PARA CASOS DE DESASTRES

- **Definición de un marco legal y asignar apoyo estatal para la protección contra desastres. Establecer una estructura de intervención y coordinación**
- **Creación y fortalecimiento de las estructuras nacionales y locales de protección contra desastres y los servicios de rescate**
- **Provisión de infraestructura para emergencias**
- **Capacitación y especialización para emergencias**
- **Creación de sistemas de alerta temprana descentralizados y apropiados al tipo de fenómeno natural**

4. REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN CON INCLUSIÓN DE LA GRD

- **Análisis de las causas y consecuencias del fenómeno y de las posibles modificaciones en el perfil del riesgo**
- **Re-definición de las medidas de prevención, mitigación y preparación necesarias**
- **Análisis de las causas y consecuencias del fenómeno y de las posibles modificaciones en el perfil del riesgo**
- **Re-definición de las medidas de prevención, mitigación y preparación necesarias**

5. INTEGRACIÓN DE LA GRD EN LOS SECTORES DEL DESARROLLO

Fortalecimiento de la GRD en sectores relevantes

➤ Protección del medio ambiente y recursos naturales

➤ Desarrollo rural

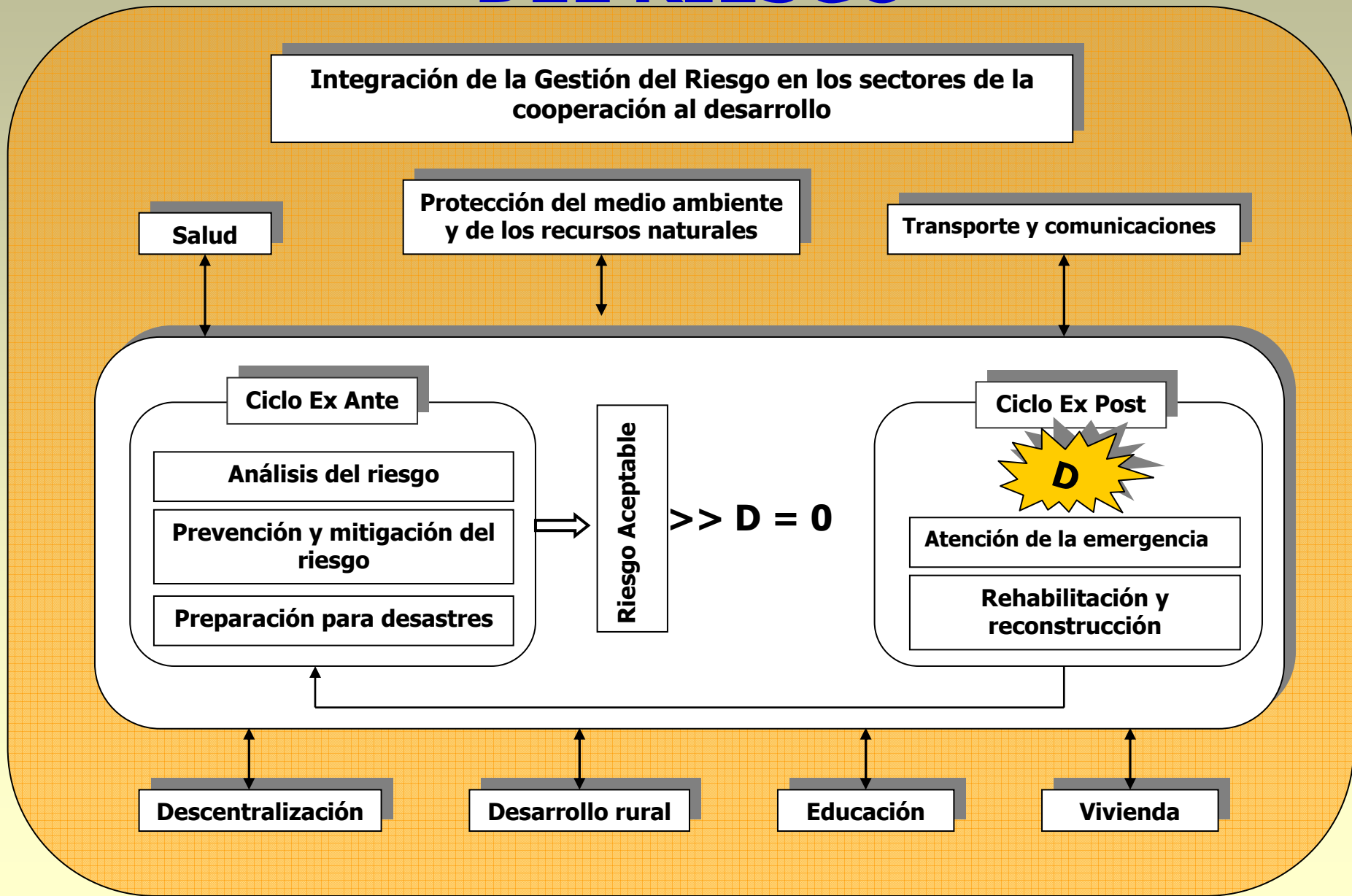
➤ Descentralización y fomento comunal

➤ Salud

➤ Educación

➤ Vivienda

CICLO DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO



¿CÓMO SE CONSTRUYE CULTURA PARA PREVENIR DESASTRES?

- **Por acción del Estado :**
 - **Mediante instrumentos de planificación territorial que normen el uso del suelo (POT's)**
 - **Creando o fortaleciendo la institucionalidad en prevención de riesgos,**
 - **Destinando presupuesto, por ley, para la prevención y gestión integral del riesgo,**
 - **Creando capacidades técnicas y organizacionales en materia de prevención en todos los niveles del aparato gubernamental,**

¿CÓMO SE CONSTRUYE CULTURA PARA PREVENIR DESASTRES POR ACCIÓN DEL ESTADO? :

- **CREANDO REDES DE CONOCIMIENTOS Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN.**
- **ESTABLECIENDO RESPONSABILIDADES LEGALES EN LA GENERACIÓN DE RIESGOS (EL QUE GENERA PAGA).**
- **DESARROLLANDO PROGRAMAS DE EDUCACIÓN Y CAMPAÑAS DE CONCIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA.**
- **PROMOVIENDO LA INVESTIGACIÓN PERMANENTE SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL CLIMA, LAS AMENAZAS NATURALES, LA VULNERABILIDAD SOCIOCULTURAL Y MEDIO AMBIENTAL.**

• **→ LA PREVENCIÓN DE RIESGOS ES UN TEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

¿CÓMO SE CONSTRUYE CULTURA PARA PREVENIR DESASTRES? POR ACCIÓN CIUDADANA (POPULAR)? :

- **Informándose sobre su entorno y riesgos potenciales.**
- **Colaborando con la autoridad pública en la generación de información.**
- **Creando y participando en organizaciones comunitarias de base,**
- **Demandando de la autoridad correspondiente: acciones y responsabilidades,**

• **→ LA PREVENCIÓN DE RIESGOS ES UN TEMA PERSONAL.**

ALGUNAS PROPUESTAS A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

- Un fondo para la preparación frente a desastres y para proyectos de carácter preventivo es más útil que los fondos para reparación y reconstrucción.
- Los gobiernos locales y nacionales debieran asumir como política de Estado la “**Gestión Integral de Riesgos**”.
- Frente a las amenazas crecientes, abatir la inseguridad y reducir los riesgos constituye un imperativo político, ético y de justicia social.