



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

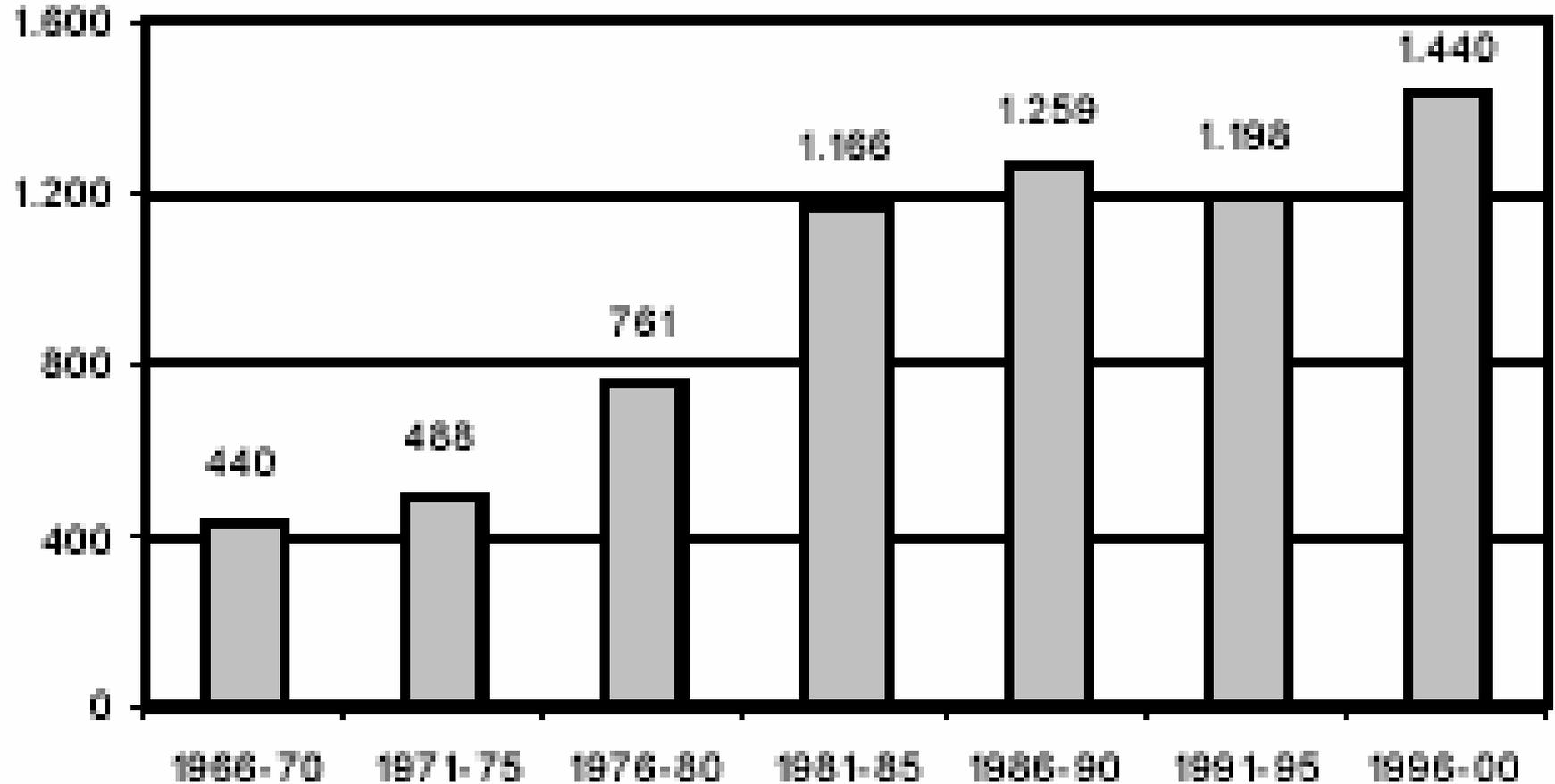
- **La vulnerabilidad es la principal determinante de los daños causados por desastres.**
- **La concentración de las actividades económicas en pocos rubros, vinculados a la utilización directa de recursos naturales y con escaso valor agregado, contribuye al incremento de la vulnerabilidad.**
- **La 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.**

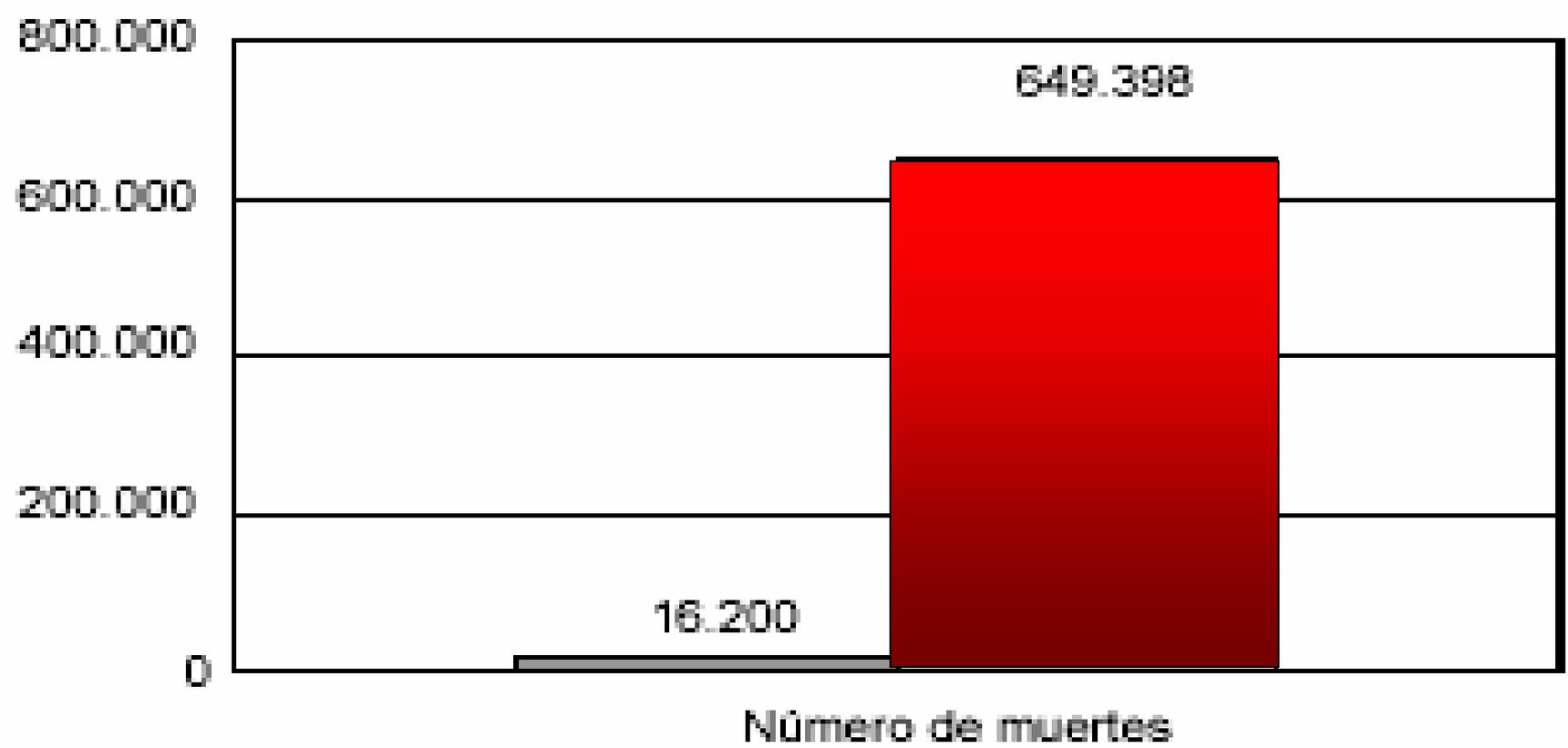
# LOS DESASTRES MUNDIALES EN CIFRAS

- **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)



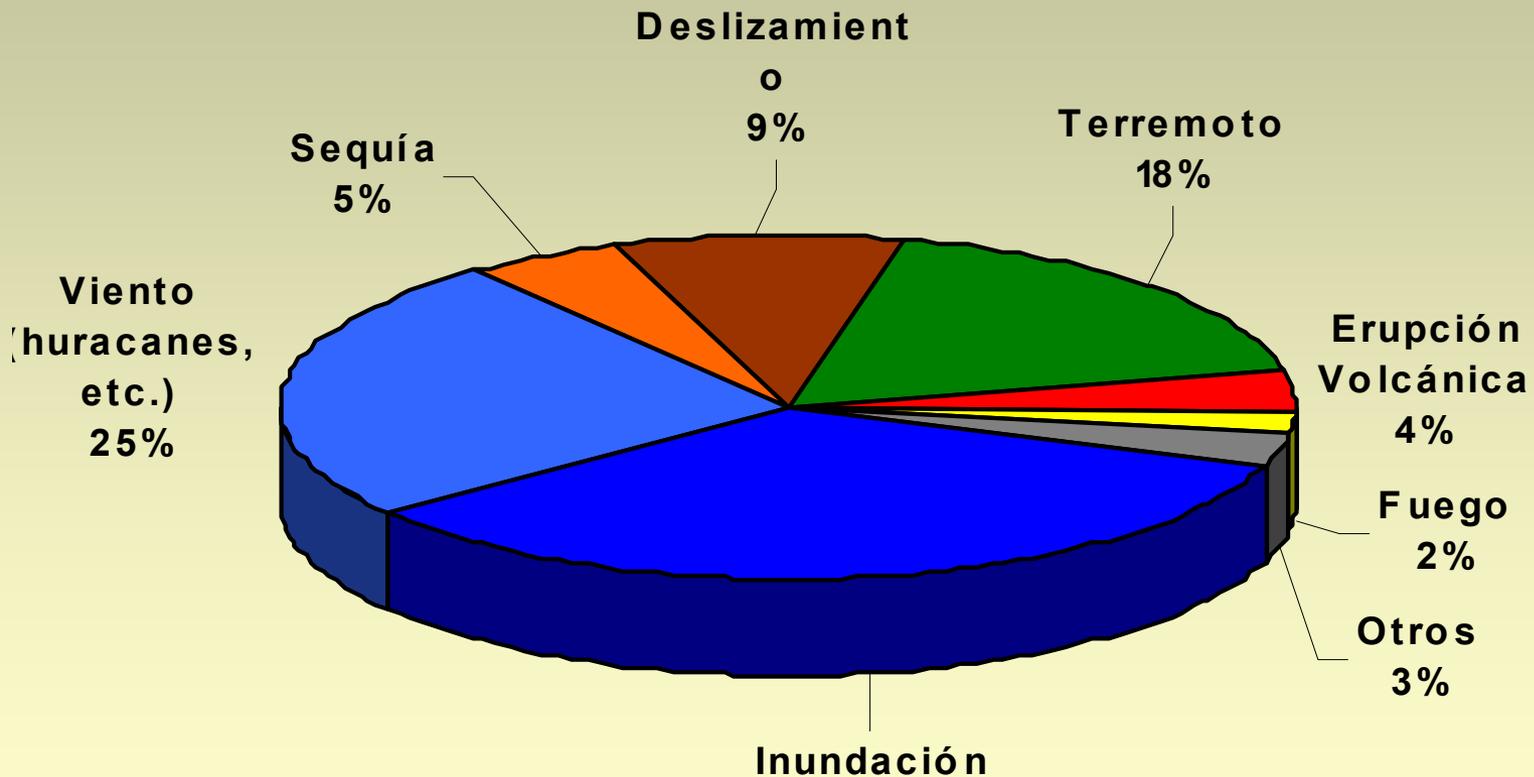
# Pérdidas en vidas humanas en países industrializados y en países emergentes y en desarrollo (1991-2000)



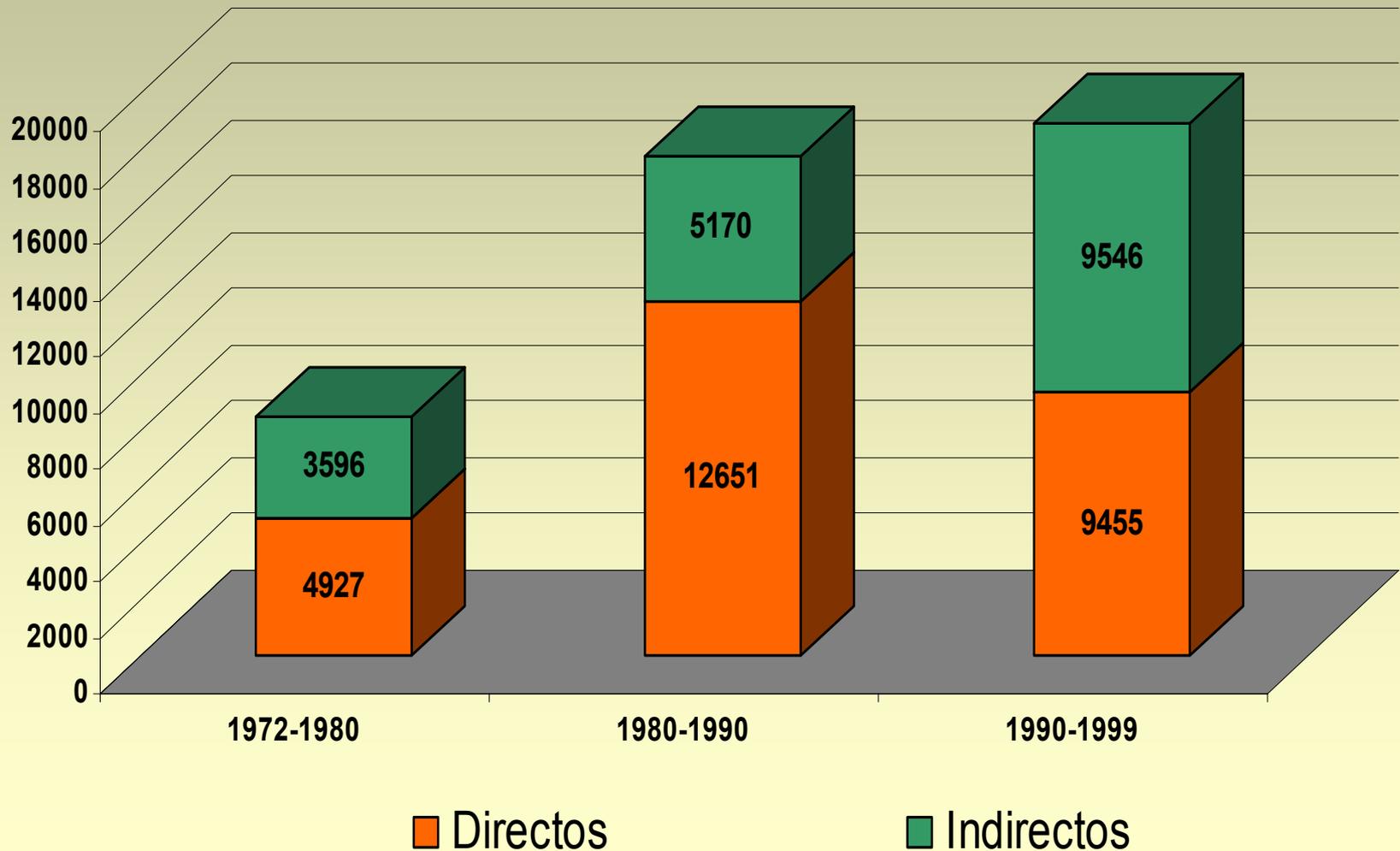
■ Países industrializados      ■ Países emergentes y en desarrollo

- 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”.

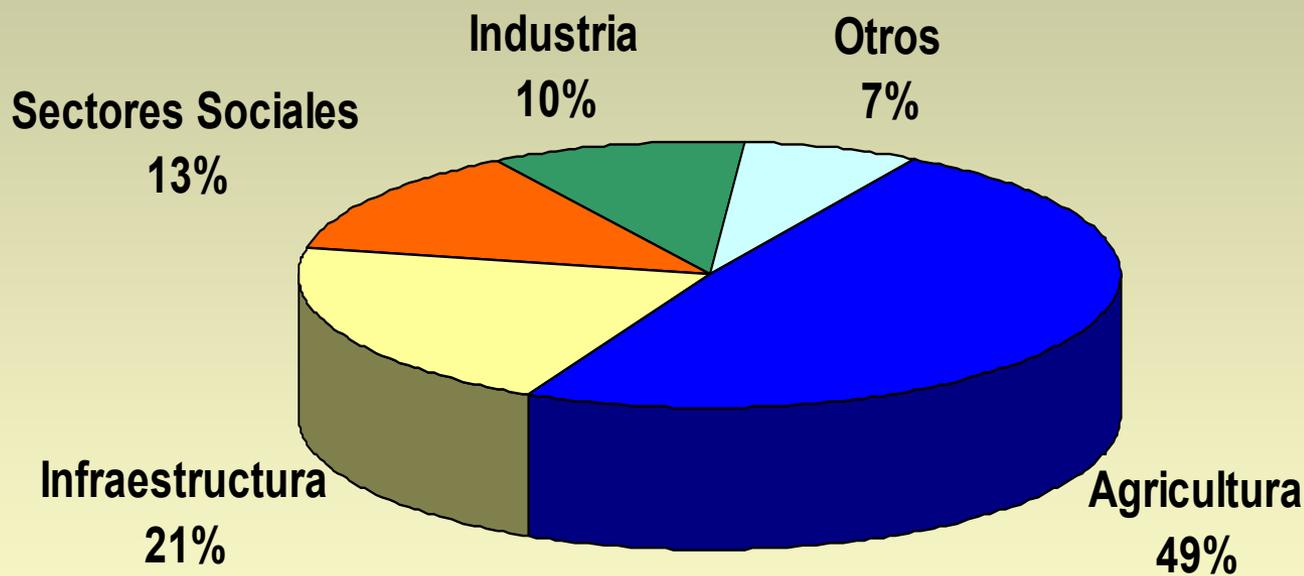
# Tipos y frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe



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

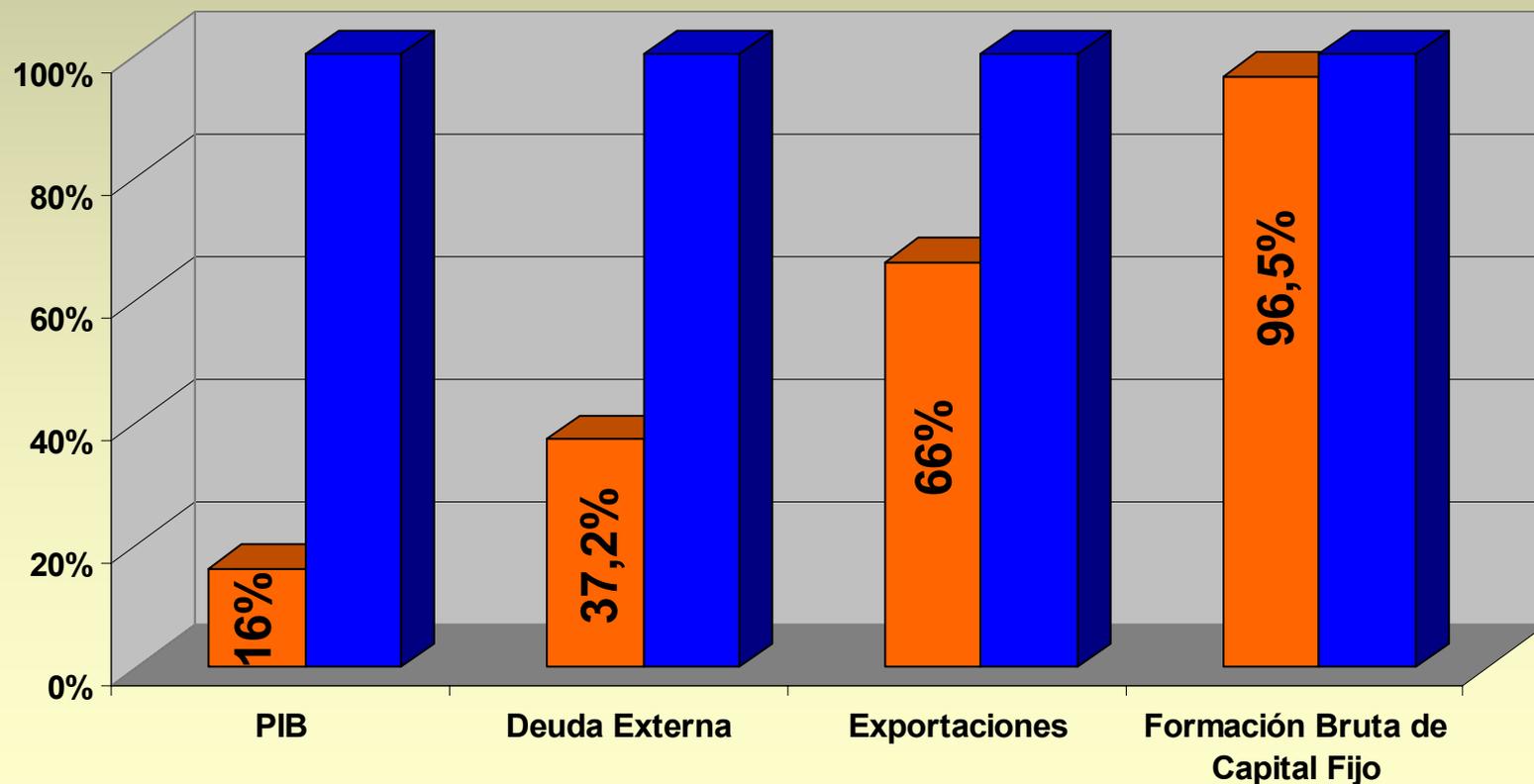


# El impacto del Huracán Mitch por sector en América Central



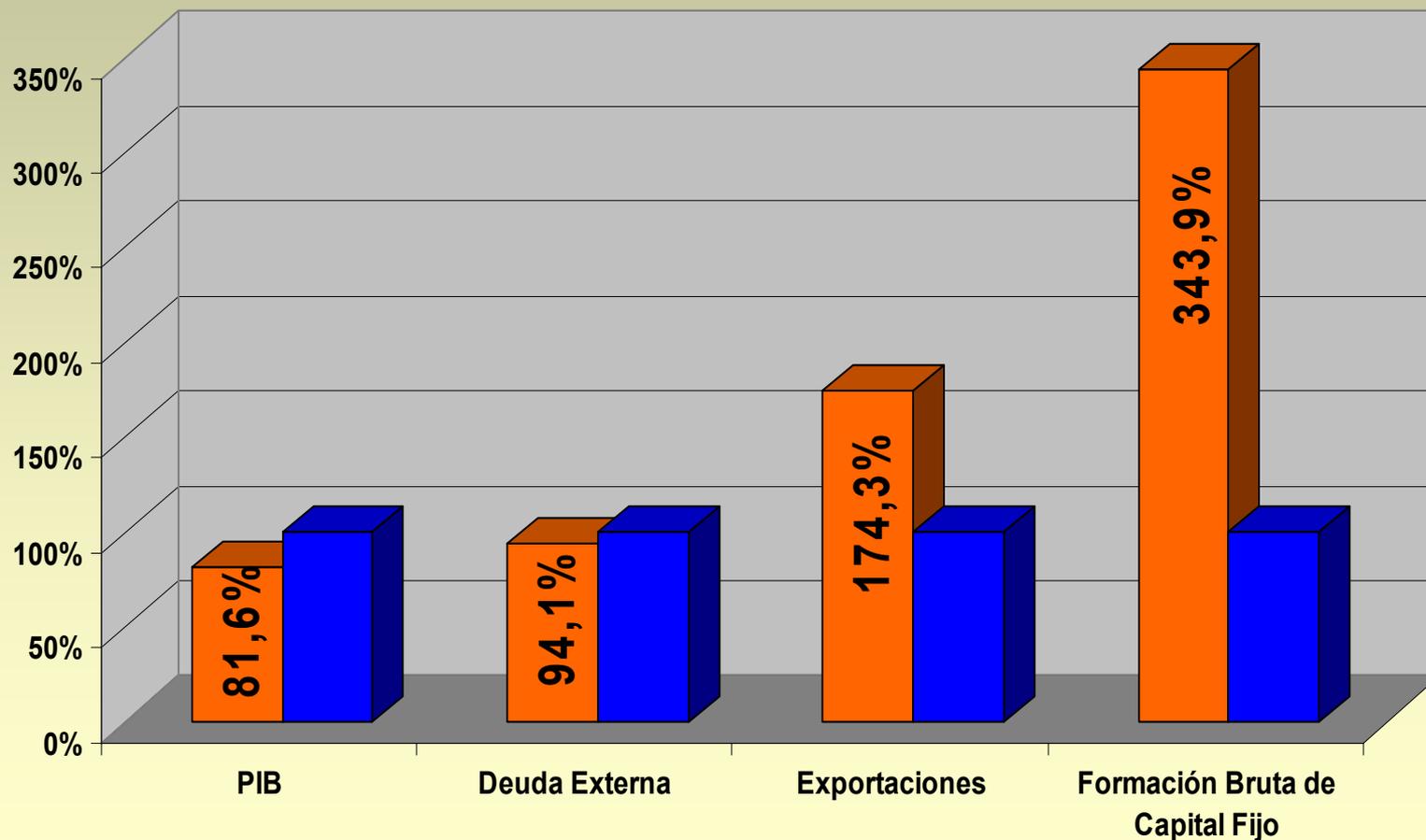
# Impacto Porcentual del Huracán Mitch en la Economía de América Central

■ 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.(muchas 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**

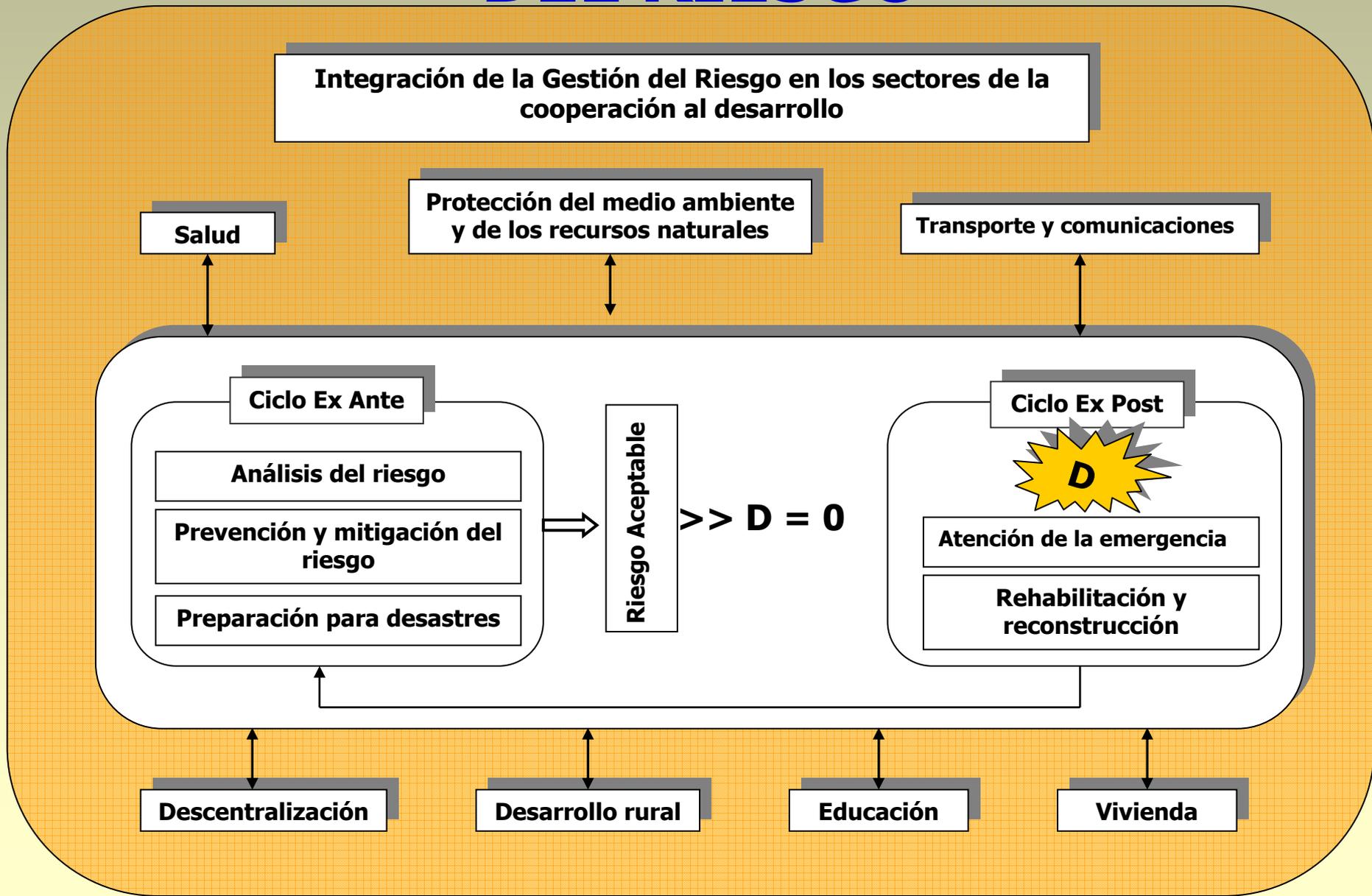
**➤ Descentralización y fomento comunal**

**➤ 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.