

Gilberto Flórez Restrepo  
*Urbanización La Divina Providencia*  
Manizales, Colombia  
1996



## Cómo enfrentar los desastres naturales: una cuestión del desarrollo\*

EDMUNDO JARQUÍN

*Abogado y economista nicaragüense, fue embajador de Nicaragua en España. Actualmente es Jefe de la División de Estado y Sociedad Civil en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

De acuerdo a la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja, en el “Informe mundial de 1999 sobre los desastres naturales” se establece que “el 96% de las muertes provocadas por desastres naturales se registra en los países en desarrollo”, de lo que se deriva la incidencia fundamental de los desastres naturales en el desarrollo. En los últimos años, se ha incrementado marcadamente la frecuencia de los desastres naturales. La magnitud de las pérdidas humanas, económicas y sociales, causadas por estos desastres, ilustra la importancia de diseñar formas de enfrentarlos, particularmente, en materia de medidas preventivas encaminadas a reducir sus consecuencias. Se trata de problemas vitales para el desarrollo. Palabras clave: desastres, desarrollo, vulnerabilidad, catástrofes, gobernabilidad

El tema de los desastres es, claramente, un problema de desarrollo de los países. Primero, porque en los países en desarrollo algunos fenómenos naturales, ya sean de origen hidrometeorológico, geosísmico, vulcanológico o de otra naturaleza, suelen tener consecuencias mayores que en los países desarrollados. Segundo, porque diversos factores asociados al bajo nivel de desarrollo, como después se verá, son causa de la amplificación de tales consecuencias. Tercero, porque el impacto de los fenómenos naturales sobre las posibilidades de desarrollo de largo plazo es sensiblemente mayor en los países menos desarrollados.<sup>1</sup>

Si las consecuencias de los desastres naturales son un problema de desarrollo, enfrentarlos de manera sistemática y coherente —en sus causas, en la prevención, mitigación, reconstrucción y transformación para reducir la vulnerabilidad— debe ser objetivo explícito de las estrategias de desarrollo de los países. No es una casualidad que el 95% de las muertes por desastres naturales en 1998 se hayan producido en países en desarrollo, ni que, para algunos de éstos, ciertos fenómenos naturales hayan resultado devastadores para el nivel de vida de sus poblaciones y sus posibilidades de desarrollo, mientras que en los países desarrollados las consecuencias sobre el conjun-

to de la actividad económica y la población son marginales.

Debido a la creciente importancia de los desastres, ha adquirido relevancia y actualidad el término vulnerabilidad. Desde el punto de vista general, puede definirse como la probabilidad de que una comunidad, expuesta a una amenaza natural, según el grado de fragilidad de sus elementos (infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta, desarrollo político-institucional y otros), pueda sufrir daños humanos y materiales. La magnitud de esos daños, a su vez, también está relacionada con el grado de vulnerabilidad. América Latina y el Caribe constituyen una región con una alta exposición a fenómenos naturales –hidrometeorológicos, sísmicos, vulcanológicos y de otra naturaleza– con potencial destructivo. Esa alta exposición a fenómenos naturales con potencial destructivo, combinada con acentuadas características de vulnerabilidad –social, económica, física, ambiental y política-institucional– hace que la región muestre una alta y creciente incidencia de desastres naturales.

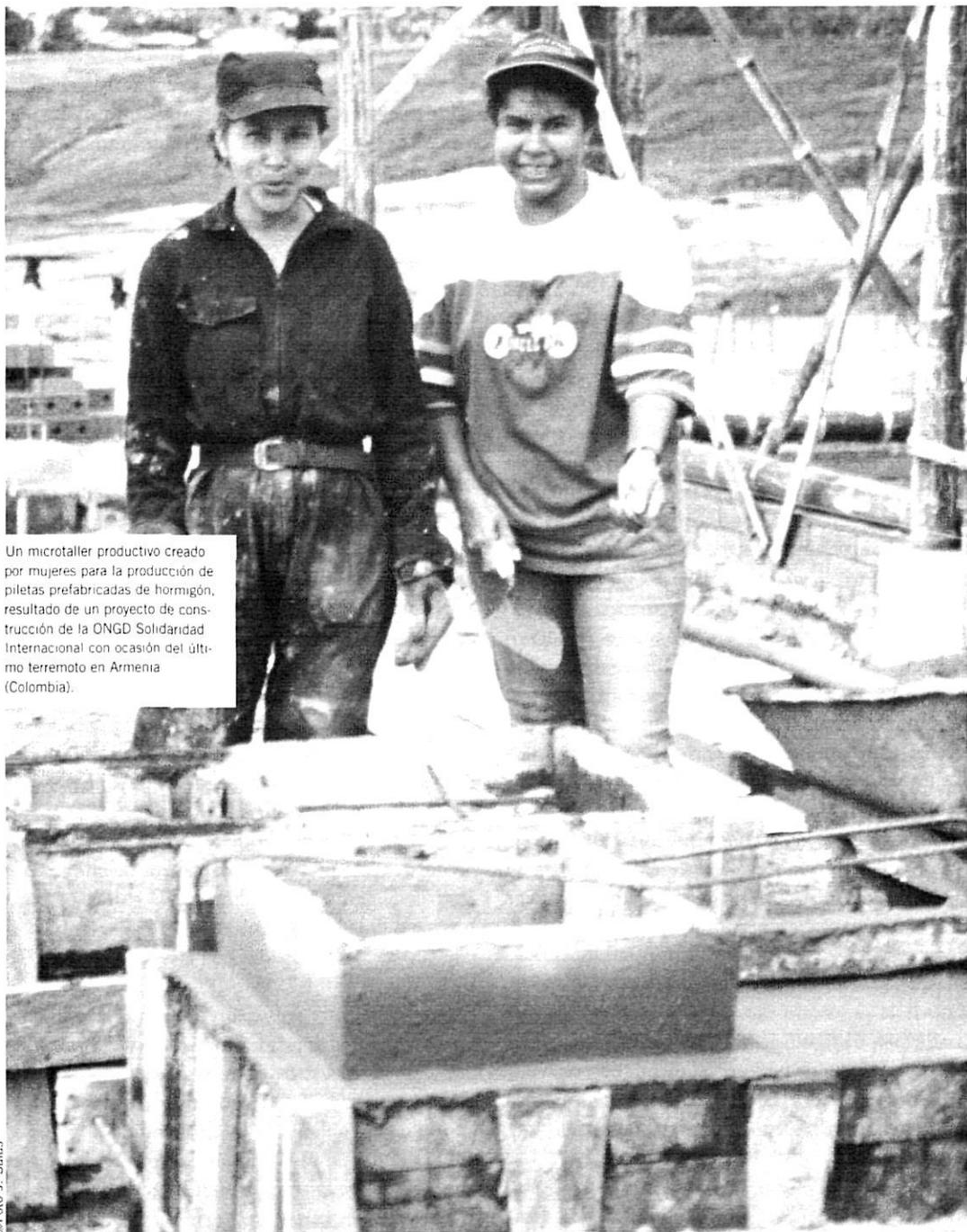
Las causas de que la vulnerabilidad sea tan elevada en América Latina y el Caribe son variadas y complejas. Sin duda, el patrón de desarrollo seguido por la mayoría de los países, con altos grados de pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente, es un factor principal. Es preciso agregar que en los países, los pobres, y dentro de éstos las mujeres, niños y minorías étnicas, constituyen los segmentos de población más frágiles y vulnerables. Los pobres viven en las zonas de mayor riesgo, usan técnicas de cultivo depredadoras del ambiente o laboran en tierras marginales, tienen menos acceso a la información, a los servicios básicos y a la protección pre y post desastre. Esta mayor vulnerabilidad de los segmentos pobres de la población también está asociada, en condiciones de limitación o precariedad del sistema político democrático, a su escasa

posibilidad de participar en las políticas públicas. De muchas formas, la pobreza cierra y exagera el círculo vicioso de los desastres.

La magnitud de los daños humanos y económicos provocados por los desastres naturales en América Latina y el Caribe es estremecedora con arreglo a cualquier clase de medición. Algunas estimaciones hacen ascender a 150 millones la población afectada (directa e indirectamente). Y según las cifras compiladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sólo entre 1972 y 1999 la cifra de muertos asciende a 108.000 y el total de damnificados directos supera los 12 millones. El monto total de los daños resultantes de las evaluaciones, que ha hecho la CEPAL entre 1972 y 1999, asciende a más de 50.000 millones de dólares. Pero dado que la CEPAL sólo ha evaluado daños a solicitud de los gobiernos, y que esas evaluaciones únicamente cubren una parte limitada de los desastres que ha enfrentado la región, es evidente que la cifra real de los daños humanos y materiales es mucho mayor.

Por otra parte, en la consideración de los daños provocados por los desastres naturales deben contemplarse también los efectos sumamente perturbadores para la estabilidad emocional de la población afectada, los desplazamientos de grupos poblacionales significativos, entre los cuales destacan el impacto sobre la estabilidad social y política. De la magnitud de estas catástrofes y de la calidad de la reacción de los gobiernos se han derivado muchas veces importantes crisis políticas y sociales, lo cual subraya la importancia de los factores políticos-institucionales en la consideración de este tema, tanto desde la perspectiva de la prevención y reducción de la vulnerabilidad como desde la de las consecuencias que acarrear los fenómenos naturales.

No existe un comportamiento o patrón determinado en las consecuencias y la magnitud de los daños



Un microtaller productivo creado por mujeres para la producción de piletas prefabricadas de hormigón, resultado de un proyecto de construcción de la ONGD Solidaridad Internacional con ocasión del último terremoto en Armenia (Colombia).

que ocasionan los diferentes desastres. El patrón resultante se determina, más bien, por una combinación de factores que incluyen el tamaño de la economía y su situación antes del evento, la estructura productiva, la naturaleza del fenómeno y su magnitud, el momento (tiempo y duración) en que se presenta el desastre, el grado de organización y participación social, la capacidad política-institucional y la forma en que el gobierno, la sociedad y la comunidad internacional enfrentaron el problema. Pero como norma general, los países más pequeños y de menor desarrollo presentan un cuadro de daños significativamente mayor.

El impacto de largo plazo de las catástrofes se hace sentir de diferentes maneras (daños en la infraestructura económica y social, cambio de prioridades, alteraciones ambientales, desequilibrios externos o fiscales, procesos inflacionarios, redistribución negativa del ingreso, cambios en la estructura demográfica, entre otros). Los efectos macroeconómicos de largo plazo se expresan en un número significativo de variables que se resumen en una tendencia a la reducción del ingreso por habitante. La experiencia de América Latina y el Caribe confirma la hipótesis de que se produce una alta correlación entre la evolución del producto interno bruto (PIB) y el número de desastres por año.<sup>2</sup> Una primera consecuencia de un desastre es el deterioro inmediato de las condiciones nacionales de vida. Este efecto, si bien se concentra más en la población directamente afectada y que habita en la zona donde el desastre se manifiesta con mayor violencia, tiene repercusiones que, en general, afectan de una manera u otra a la totalidad de la población del país. En algunos casos la irradiación incluso llega a países vecinos (migraciones, transmisión de vectores, aumento de riesgo por deterioro en cuencas, menor demanda de importaciones, interrupción en comunicaciones, etc.).

En definitiva, los efectos de largo plazo de los desastres afectan gravemente a las posibilidades de desarrollo de los países. Este hecho llama la atención

sobre, al menos, dos aspectos vinculados a la estrategia de desarrollo de un país: primero, apreciar que los recursos destinados a la prevención y la mitigación del impacto de los fenómenos naturales son una inversión de muy alto rendimiento, tanto en términos económicos como sociales y políticos apropiados para el crecimiento a largo plazo. Segundo, que las acciones y decisiones de gasto que se tomen, una vez presentado el fenómeno, deben insertarse en esa perspectiva de reducir la vulnerabilidad. Es decir, hay que tener un enfoque combinado de reconstrucción y transformación, con objeto de modificar positiva y progresivamente el grado de vulnerabilidad y, por tanto, de posibilidades de desarrollo futuro.

La reducción de la vulnerabilidad es una inversión clave, no solamente para reducir los costos humanos y materiales de los desastres naturales, sino también para alcanzar un desarrollo sostenible. Dicho de otra forma, se trata de una inversión de gran rentabilidad en términos sociales, económicos y políticos. Por tanto, la reducción de la vulnerabilidad debe ser incorporada de manera orgánica en una visión sistémica e integral del desarrollo. Una visión apropiada de una estrategia integral de desarrollo debe basarse en cuatro pilares: la competitividad, la equidad, la gobernabilidad y la reducción de la vulnerabilidad. Los dos primeros factores, la competitividad y la equidad, quedan fuera del alcance de este documento; en él se tratarán la reducción de la vulnerabilidad y los aspectos de la gobernabilidad democrática relacionados con ella.<sup>3</sup>

La relación entre reducción de la vulnerabilidad y gobernabilidad se justifica no sólo porque “hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”,<sup>4</sup> sino también porque, hasta ahora, se ha desatendido la vulnerabilidad político-institucional, salvo cuando se examinan los organismos específicamente encargados del manejo de catástrofes (defensa civil, instituciones de alerta y otros). Pero la vulnerabilidad políti-

ca-institucional, entendida como la debilidad institucional en su conjunto y, más concretamente, como la debilidad del sistema democrático, se ha revelado en muchas ocasiones como una de las causas más importantes de vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y, a su vez, como causa incluso de las otras vulnerabilidades. En efecto, la debilidad del sistema democrático tiene consecuencias negativas en la eficiencia de las políticas públicas, la legitimidad de la acción gubernamental, la participación de los ciudadanos y las empresas en los esfuerzos nacionales, la articulación con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, la gestión y manejo de las emergencias, el procesamiento de las demandas y necesidades de los ciudadanos y la capacidad para responder a éstas.

Existe una estrecha relación entre la necesidad de reducir la vulnerabilidad y el incremento de la capacidad organizativa y participativa de las comunidades, el sector privado y el gobierno; igualmente imprescindible resulta que la comunidad internacional adecue su política a esta visión de reducción de la vulnerabilidad, como fundamento de un desarrollo sostenible. Por la visión limitada de la capacidad institucional que hasta ahora ha prevalecido, en general, se han creado instituciones orientadas y

administradas mediante criterios poco participativos, con procedimientos centralizados, que se limitan a responder a la emergencia, sin prevención ni previsión, con estructuras verticales y muy escasos presupuestos. Adicionalmente, las legislaciones, en algunos casos, ni siquiera definen explícitamente los conceptos de prevención y mitigación. Sin embargo, el proceso de democratización, incluyendo la mayor penetración de los medios de información y la consecuente sensibilidad frente a estos problemas, está dando origen a esfuerzos de gestión del riesgo más integrales, en los que destaca cada vez más la necesaria articulación entre gobiernos centrales, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, así como una incidencia más coordinada y efectiva de la cooperación internacional.

Una estrategia de reducción de la vulnerabilidad, como fundamento de un desarrollo sostenible, debe estar basada en varias líneas de acción básicas; las más importantes son la gestión integral del riesgo, el fortalecimiento de la capacidad macroeconómica, políticas activas para reducir las distorsiones más sensibles, la coordinación de políticas regionales y subregionales, el fortalecimiento del sistema democrático y el incremento, reorientación y coordinación de la cooperación internacional. ●

## NOTAS

\*Este artículo es una versión resumida del documento que sirvió de base para las discusiones del seminario sobre desastres naturales realizado el 25 y 26 de marzo de 2000, en New Orleans, con motivo de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El documento fue preparado por un equipo integrado por Edmundo Jarquín, Sergio Mora y Janine Perfit del BID, y Rómulo Caballero y Ricardo Zapata, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas

1. En una consideración más amplia de los desastres como problema del desarrollo deberían incluirse las repercusiones que las políticas seguidas por los países desarrollados han tenido sobre algunas amenazas como, por ejemplo, el cambio climático y el procesamiento de desechos radioactivos.

2. SUDO, Ken (1994). *Revista Disasters* n.º. 17, enero-febrero 1994.

3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL han venido realizando, desde hace muchos años, investigaciones sobre la relación entre equidad y desarrollo, y sobre las condiciones para una inserción internacional competitiva de los países de América Latina y el Caribe. Además, debe quedar claro que, aunque el tema de la equidad no es el objeto de este documento, reducir la pobreza y los grados de exclusión socioeconómica es una de las prioridades de cualquier estrategia para reducir la vulnerabilidad.

4. BID, (1996): Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, (GN-1883-5), 13 de marzo de 1996.