

# *La reducción de riesgos de desastres Un desafío para el desarrollo*

*Un Informe Mundial*



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación  
<http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm>

2004

## **Resumen del contenido**

Aproximadamente el 75 % de la población mundial vive en zonas que han sido azotadas, al menos una vez entre 1980 y 2000, por un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía.

Recién ha comenzado a reconocerse la importancia de las consecuencias que tiene para el desarrollo humano una exposición tan alta a los peligros naturales. La publicación *La reducción de riesgos de desastres: Un desafío para el desarrollo* desempeña un papel central en este proceso de aprendizaje.

Los desastres naturales se encuentran íntimamente relacionados con los procesos de desarrollo humano. Los desastres ponen en peligro el desarrollo. A su vez, las decisiones en materia de desarrollo, tomadas por particulares, comunidades y naciones, pueden generar nuevos riesgos de desastre. Pero esto no tiene que ser necesariamente así. El desarrollo humano también puede contribuir a reducir eficazmente los riesgos de desastre.

Este informe muestra que miles de millones de personas en más de 100 países se ven expuestas periódicamente al menos a un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía. Se ha registrado que los desastres provocados por estos fenómenos naturales arrojan un saldo de más de 184 muertos por día en distintas partes del mundo.

El presente informe demuestra que los procesos de desarrollo son responsables de que la exposición física se traduzca en desastres naturales. Esto es evidente al observar que, si bien sólo el 11% de las personas expuestas a peligros naturales vive en países con un bajo índice de desarrollo humano, representan más del 53% en el total de las muertes registradas.

En el informe se sostiene que los riesgos de desastre no son inevitables y se mencionan algunas prácticas ejemplares, en reducción de los riesgos de desastre, sobre las que podrían basarse las actuales políticas para proyectos de desarrollo. Estos ejemplos se encuentran resumidos en este Resumen del contenido.

## **I. El desarrollo en peligro**

**En muchos países, cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG) representa un gran desafío debido a las pérdidas que arrojan los desastres.**

La destrucción de infraestructura y el deterioro de los medios de subsistencia son consecuencias directas de los desastres. Pero existe una interacción entre las pérdidas por desastres y otros tipos de problemas: financieros, políticos, sanitarios y ambientales, que tales pérdidas pueden incluso agravar. Las pérdidas por desastre pueden aplazar las inversiones sociales para paliar la pobreza y el hambre, ofrecer acceso a la educación, servicios de salud, vivienda digna, agua potable y saneamiento, o proteger el medio ambiente, así como las inversiones que generan empleo y fuentes de ingresos.

**Un incentivo importante para reconsiderar a los riesgos de desastre como parte del proceso de desarrollo proviene del deseo de alcanzar los objetivos fijados en la Declaración del Milenio.**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pautan la planificación del desarrollo para que atienda a los objetivos prioritarios. Todos estos objetivos dependerán de los riesgos de desastre. Estos

objetivos tienen el potencial de reducir la vulnerabilidad humana frente a los peligros naturales. Pero son los procesos adoptados para alcanzar los objetivos los que determinan la capacidad de reducir los riesgos de desastre. Existe pues una relación recíproca entre el tipo de planificación del desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los procesos de desarrollo que actualmente se asocian con la acumulación de los riesgos de desastre.

La responsabilidad primaria para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio recae en cada país. En 2002, en ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica, se abrieron nuevos horizontes para la sostenibilidad del medio ambiente. Por ejemplo, se estableció que los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) deben tomar en cuenta los riesgos de desastre y la sostenibilidad del medio ambiente. Tratar a los desastres y al desarrollo conjuntamente también exige que haya una mejor integración entre los grupos humanitarios y el sector del desarrollo.

### **¿Cómo puede el desarrollo aumentar los riesgos de desastre?**

Existen varios ejemplos de iniciativas de crecimiento económico y mejoras sociales que han generado nuevos riesgos de desastre. La rápida expansión urbana es uno de estos ejemplos. El crecimiento de asentamientos informales y tugurios en el corazón urbano alimentado por inmigrantes internacionales o la migración interna desde asentamientos urbanos más pequeños o desde el campo a las grandes ciudades, ha provocado el florecimiento de entornos habitacionales inestables. Estos asentamientos a menudo se encuentran en barrancos, laderas empinadas, en zonas de inundación o próximos a plantas industriales o sistemas de transporte nocivos o peligrosos. infraestructure.

Los medios de subsistencia rurales se encuentran amenazados por las consecuencias locales del cambio climático o el deterioro del medio ambiente. La capacidad de supervivencia de muchas personas se ha visto afectada por la necesidad de competir en un mercado globalizado, que actualmente valora más la especialización productiva y la intensificación que la diversidad y la sostenibilidad.

### **¿Pueden incorporarse los riesgos de desastre en la planificación del desarrollo?**

Dada la frecuencia con la que algunos países experimentan desastres naturales, los riesgos de desastre deberían ser una prioridad para los planificadores del desarrollo. Este programa reconoce dos formas de gestionar los riesgos de desastre. La *gestión prospectiva de los riesgos de desastre* deberá formar parte de la planificación del desarrollo sostenible. Los programas y proyectos de desarrollo deberán analizarse para conocer su potencial de reducir o agravar la vulnerabilidad y el peligro. La *gestión compensatoria* (como la preparación y la respuesta frente a los desastres) acompaña la planificación del desarrollo y hace hincapié en superar la vulnerabilidad existente y disminuir los riesgos naturales que se han acumulado a raíz de las opciones de desarrollo del pasado. Las políticas compensatorias son necesarias para reducir los riesgos actuales, pero las políticas prospectivas son esenciales para reducir los riesgos de desastre a mediano y largo plazo.

**Para tratar conjuntamente la reducción de los riesgos de desastre y el desarrollo, son necesarios tres pasos:**

- a. Reunir datos básicos sobre los riesgos de desastre y diseñar herramientas de planificación que acompañen la relación que existe entre las políticas de desarrollo y los riesgos de desastre.

- b. Reunir y dar a conocer las mejores prácticas de planificación y políticas de desarrollo que reducen los riesgos de desastre.
- c. Promover la voluntad política para dar una nueva orientación tanto al sector del desarrollo como al de la gestión de desastres.

## **II. Distribución internacional de los riesgos.**

**El PNUD ha comenzado por definir el Índice de Riesgos de Desastre (IRD), con el objetivo de que se comprenda mejor la relación entre el desarrollo y los riesgos de desastre en el mundo.**

El IRD experimental que se presenta en este informe sirve para medir y comparar, entre países, los niveles relativos de exposición física al peligro, la vulnerabilidad y los riesgos, así como para hallar indicadores de vulnerabilidad.

Se examinaron cuatro tipos de peligros naturales (ciclones tropicales, terremotos, inundaciones y sequías) que son responsables del 94% de las víctimas mortales por desastres naturales. Se calculó la población expuesta y la vulnerabilidad relativa de los países a cada uno de estos fenómenos.

**Durante los últimos dos decenios, más de un millón y medio de personas murieron víctimas de desastres naturales.**

La cantidad de muertos es la medida más fiable de pérdida humana y el indicador utilizado en este informe. Sin embargo, al igual que en el caso de los datos económicos, sólo revela la punta del iceberg ya que además deben considerarse las pérdidas en materia de desarrollo y el gran sufrimiento humano. En todo el mundo, por cada muerto, aproximadamente 3.000 personas se encuentran expuestas a los peligros naturales.

En general, y para los cuatro tipos de peligro, se determinó que los riesgos de desastre son considerablemente menores en los países de altos ingresos, en comparación con los países de ingresos medios y bajos. Los países que registran un alto desarrollo humano albergan al 15 por ciento de la población expuesta, pero sólo sufren un 1,8 por ciento de las muertes por desastre.

*Terremotos* - Se determinó que un promedio anual de aproximadamente 130 millones de personas se encuentran expuestas al llamado riesgo sísmico, como el que se define en este informe. La vulnerabilidad relativa más elevada (porcentaje de personas muertas con respecto a las expuestas) se registró en países tales como la República Islámica de Irán, el Afganistán y la India. Otros países con desarrollo medio y poblaciones urbanas de proporciones considerables, como Turquía y la Federación de Rusia, presentan una vulnerabilidad relativa alta. Asimismo, países como Armenia y Guinea han padecido desastres excepcionales en el período estudiado.

*Ciclones tropicales* - Se determinó que un promedio anual de hasta 119 millones de personas se encuentran expuestas a los ciclones tropicales y algunas de ellas han experimentado un promedio de más de cuatro ciclones por año. Se registró vulnerabilidad relativa alta en Bangladesh, Honduras y Nicaragua, países que sufrieron catástrofes en el período analizado. Otros países con gran concentración demográfica en las planicies de los litorales también son altamente vulnerables, como la India, Filipinas y Viet Nam. Los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS) son países de alto riesgo. Pero dentro de este grupo existen grandes diferencias, por ejemplo, entre la relativamente alta vulnerabilidad de Haití frente a la baja vulnerabilidad de Cuba y Mauricio.

*Inundaciones* - Un promedio anual aproximado de 196 millones de personas en más de 90 países se encuentran expuestas a inundaciones catastróficas. Muchísimas personas se encuentran expuestas a

inundaciones menores o localizadas que pueden tener un efecto acumulativo que entorpece el desarrollo, pero que no producen numerosas pérdidas de vidas humanas en cada manifestación. Este tipo de inundaciones no son consideradas en esta evaluación. Muchos países registran una alta vulnerabilidad, que probablemente iría en aumento con el cambio climático mundial. En Venezuela, la alta vulnerabilidad registrada se debe a una única catástrofe. Otros países con alta vulnerabilidad a las inundaciones son Somalia, Marruecos y Yemen.

*Sequías* - Se determinó que, anualmente, unos 220 millones de personas se encuentran expuestos a las sequías. Los Estados africanos son los que presentan la mayor vulnerabilidad a las sequías. Ciertas dificultades metodológicas impiden presentar conclusiones sólidas y concretas sobre este riesgo para ningún país. Pero el análisis apoya firmemente las conclusiones de los estudios sobre el terreno, en el sentido de que las sequías se convierten en hambrunas debido a factores como los conflictos armados, los desplazamientos internos, el VIH/SIDA, la mala gobernabilidad y la crisis económica.

Para cada tipo de peligro, los países pequeños presentan sistemáticamente una mayor exposición relativa. En el caso de los ciclones tropicales, esto se traduce en una gran vulnerabilidad relativa.

### **¿Cuáles son los factores de desarrollo y procesos subyacentes que determinan los riesgos de desastre?**

Analizando las variables socioeconómicas registradas en el ámbito internacional, y los efectos denunciados de los desastres se pueden establecer algunas relaciones primarias entre determinadas condiciones y procesos del desarrollo, y los riesgos de desastre. Este estudio se centró en los terremotos, los ciclones tropicales y las inundaciones.

*Terremotos* – Los países caracterizados por un rápido crecimiento urbano y una alta exposición física son los que registran los niveles más altos de riesgo.

*Ciclones tropicales* – Los países con grandes extensiones de tierra cultivable y una alta exposición física son los que registran los niveles de riesgo más alto a los ciclones.

*Inundaciones* – Los países con un bajo Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, poca densidad demográfica local y gran exposición física son los que sufren mayores riesgos de inundaciones.

Estos hallazgos tienen muchísima trascendencia desde el punto de vista estadístico y subrayan el importante papel que desempeñan la urbanización y los medios de vida rurales, como manifestaciones del desarrollo, en la determinación de los riesgos de desastre. En consecuencia, se ha profundizado el análisis en torno a estos dos factores de desarrollo.

**Si se desea formalizar la gestión y la reducción de los riesgos de desastre, será necesario establecer cambios en las políticas y la planificación del desarrollo en el ámbito nacional.**

Se deberán dedicar mayores esfuerzos a la recolección de información sobre los desastres en la esfera subnacional. Esto permitirá elaborar bases de datos e indicadores con un nivel de observación nacional y un grado de detalle local, que ayudarán a conocer las complejas manifestaciones de los riesgos locales. Por ejemplo, cómo se acumulan los riesgos con el correr del tiempo, en determinados lugares, y cuándo un hecho catastrófico puede desencadenar otras amenazas secundarias y otros desastres de proporciones menores. Este tipo de información es importante para integrar el tema de los riesgos de desastre en las políticas locales de desarrollo. La información local detallada puede poner de manifiesto la interacción entre los peligros naturales y

los provocados por las actividades humanas (como los incendios domésticos), lo que permitiría formular políticas más precisas y adecuadas.

### **Definir un IRD combinado es una tarea posible.**

El modelo de IRD combinado se elabora a partir de las variables socioeconómicas asociadas a cada peligro en particular. El IRD combinado se aparta del análisis de los riesgos que se centra en los peligros y adopta un innovador enfoque que consiste en analizar los riesgos a partir de los factores de vulnerabilidad. Todavía se puede afinar más este IRD integrando otras variables (como los conflictos armados) y otros peligros naturales (como los volcanes y los desprendimientos de tierra) a medida que se disponga de tal información. En trabajos futuros también se buscará incorporar una forma de evaluar hasta qué punto las políticas nacionales han incluido la reducción de los riesgos y las consecuencias de tales políticas sobre la reducción de los riesgos de desastre. Finalmente, se espera que la elaboración de un IRD combinado mundial promueva estudios nacionales que combinen la información sobre desastres con los datos socioeconómicos.

### **III. ¿Acaso el desarrollo reduce los riesgos?**

No son muchas las personas de todo el mundo que sienten los efectos del desarrollo. Una de las formas en que la crisis se manifiesta es el número cada vez mayor y la intensidad de los desastres desencadenados por la naturaleza.

En el IRD, se asociaron dos variables clave con los riesgos de desastre: la *urbanización* y los *medios de subsistencia rurales*. También se ha examinado, para cada una, una presión dinámica crítica que probablemente determine las características futuras de esas variables. Para la urbanización, se examinó la *globalización económica*, y para los medios de vida rurales, se examinó el *cambio climático mundial*. Sin embargo, el desarrollo también se ve afectado por otras presiones importantes (como la violencia y los conflictos armados, el cambio en la epidemiología de las enfermedades (VIH/SIDA), la gobernabilidad y el capital social) sobre las que hay un vacío de información que impidió incluirlas en el cálculo del IRD, y a las que se hace referencia en el informe para ofrecer un mejor análisis cualitativo.

**En esta década, la mayor parte del crecimiento demográfico del mundo va a producirse en las zonas urbanas de los países de África, Asia y América Latina y el Caribe y, en el año 2007, más de la mitad de la población del mundo vivirá en ciudades.**

El tamaño promedio de las 100 ciudades más grandes aumentó de 2,1 millones en 1950 a 5,1 millones en 1990. La complejidad y la mera escala de la humanidad concentrada en grandes ciudades suponen un nuevo nivel de riesgos y de factores de riesgo, pero la mayoría de la población urbana vive en ciudades pequeñas o medianas. Las ciudades más pequeñas producen menos contaminación para el cambio climático mundial, pero presentan niveles más altos de contaminación ambiental interna y riesgos. Por lo tanto, la urbanización representa un gran desafío para la planificación y para la capacidad del mercado de satisfacer las necesidades básicas que hagan posible el desarrollo sin aumentar innecesariamente los riesgos de desastre.

**La urbanización no tiene, necesariamente, que aumentar los riesgos de desastre y, si se organiza como es debido, puede contribuir a reducirlos.**

En la configuración de los riesgos urbanos, entran en juego varios factores. Primeramente, la historia juega un papel importante. Por ejemplo: cuando las ciudades se fundan en lugares

peligrosos o se expanden en tales direcciones. En segundo lugar, los procesos de urbanización fomentan la concentración demográfica en ciudades propensas al riesgo, y en lugares peligrosos entre las ciudades. Esto se cumple tanto en las megaciudades como en los centros urbanos pequeños y medianos en rápida expansión. Cuando la población crece más rápidamente que la capacidad de las autoridades urbanas o del sector privado para suministrar vivienda o infraestructura básica, el riesgo en los asentamientos informales puede acumularse rápidamente. En tercer lugar, en las ciudades con poblaciones flotantes o extranjeras, las redes sociales y económicas tienden a ser débiles. Muchas personas, especialmente las pertenecientes a grupos minoritarios o de baja categoría social, pueden verse excluidos socialmente y marginados políticamente, lo que les impide acceder a los recursos y aumenta por consiguiente su vulnerabilidad. Los pobres que habitan las ciudades a menudo se ven forzados a tomar decisiones difíciles relacionadas con el riesgo. A veces, se elige vivir en zonas peligrosas si esto permite conseguir empleo, como sucede en los centros de las ciudades.

La urbanización también puede modificar la distribución del peligro. Mediante los procesos de expansión urbana, las ciudades transforman el entorno que las rodea y generan nuevos riesgos. La urbanización de las cuencas puede alterar los regímenes hidráulicos y desestabilizar las pendientes, aumentando el peligro de inundaciones y desprendimientos de tierra.

Las ciudades, centros de valor cultural que transforman el entorno natural, también son lugares donde la calidad de vida general puede verse deteriorada si se pierden edificios históricos a causa de los desastres.

La urbanización también tiene el poder de cambiar radicalmente los riesgos de desastre en el ámbito regional. Las grandes inversiones en infraestructura y plantas de producción, el florecimiento de nuevas zonas urbanas y rutas de comercio, así como la urbanización no planificada de nuevas regiones, son todos ejemplos de cómo la urbanización puede definir el riesgo en grandes zonas territoriales.

### **La urbanización se ve afectada por presiones dinámicas, como la globalización económica.**

La globalización y la sociedad mundial cada vez más interconectada significan que una catástrofe que ocurre en determinado lugar del planeta, puede repercutir a muchos kilómetros de distancia, tanto en las vidas como en las políticas. Al mismo tiempo, la globalización también determina nuevas relaciones económicas locales y la consiguiente distribución geográfica de los riesgos. Dado que las decisiones que generan esas condiciones (como los acuerdos de libre comercio) se adoptan en el ámbito internacional y se desconocen los detalles sobre los territorios que puedan resultar afectados, no sorprende que en general no se tenga en cuenta la distribución geográfica de los riesgos.

La globalización económica puede mejorar los medios de subsistencia y la calidad de vida de aquellos que viven en lugares que reciben nuevas inversiones. Para evitar que tales inversiones generen importantes diferencias y dividan aun más al mundo entre los que corren peligro y los que no, las oportunidades y ventajas de la globalización deben abrirse a muchas más personas. La creación de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) como guías coherentes para la planificación del desarrollo nacional, constituyen una buena herramienta para aumentar la igualdad y así reducir la pobreza y la vulnerabilidad en el marco de los procesos de desarrollo. La búsqueda de la igualdad y la reducción de la vulnerabilidad en el contexto de una economía globalizada requiere del fuerte compromiso de las autoridades internacionales, nacionales y locales.

**Medios de subsistencia rurales: aproximadamente el 70% de la población pobre del mundo vive en zonas rurales.**

Es muy variada la estructura de las economías y las sociedades rurales, y también su interacción con el medio ambiente. Sin embargo, hay temas recurrentes que determinan cómo el desarrollo define los riesgos en el medio rural. La pobreza rural es uno de los factores clave que determina los riesgos de desastres como inundaciones y sequías. Los pobres de las zonas rurales, que se encuentran expuestos a los mayores riesgos, a menudo ya no son agricultores de subsistencia. En cambio, sus habitantes dependen de complejas estrategias de subsistencia, como la emigración estacional o las partidas de dinero enviadas por familiares que viven en las ciudades o el extranjero. Las nuevas estrategias de supervivencia están dando una nueva forma a los riesgos en las zonas rurales.

A menudo, los habitantes más pobres de las zonas rurales ocupan los terrenos más marginales, con lo que se ven obligados a obtener el sustento con medios precarios y muy vulnerables, en zonas expuestas a las sequías, las inundaciones y otras amenazas. Los cambios ecológicos y medioambientales locales producidos por la agricultura pueden crear sus propios riesgos. Por ejemplo, la deforestación para dar espacio a la producción agrícola a menudo produce erosión de los suelos, pérdida de nutrientes de la tierra y, a largo plazo, puede afectar la agricultura. En algunos casos, los procesos pueden provocar directamente nuevos regímenes de inundaciones, sequías, incendios o desprendimientos de tierra.

Para la mayor parte de las comunidades rurales conectadas a la economía mundial, los medios de subsistencia son vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos. Cuando las catástrofes naturales coinciden con la baja de los precios de los productos básicos, se ejerce una enorme tensión sobre los medios de subsistencia rurales. Por otra parte, las comunidades rurales aisladas del mercado general no necesariamente se encuentran fuera de peligro. Por el contrario, el tipo de riesgo que sufren es otro. Particularmente porque el aislamiento tiende a limitar las opciones para desarrollar estrategias de supervivencia.

**Los medios de subsistencia rurales se ven afectados por presiones dinámicas como el cambio climático mundial.**

A largo plazo, el cambio climático modifica las condiciones meteorológicas medias, y puede aumentar la frecuencia y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos. Esto último supone una gran amenaza para quienes viven de la agricultura. En conjunto, los efectos del cambio climático aumentan la incertidumbre y la complejidad del riesgo para todos: campesinos sin tierra, pequeños agricultores, ricos productores agrícolas y proveedores de la economía rural.

A pesar de que los países más desarrollados del mundo producen la mayoría de los gases responsables del efecto invernadero, las peores consecuencias recaen sobre los países en desarrollo. Pues tienen mayor cantidad de habitantes vulnerables, la economía nacional depende de la producción agrícola y no están bien preparados para hacer frente a fenómenos meteorológicos graves.

La falta de capacidad para gestionar los riesgos relacionados con el clima y adaptarse a sus cambios, ya son preocupaciones centrales en los países en desarrollo, en especial en los pequeños Estados Insulares en desarrollo. La falta de capacidad para gestionar los riesgos asociados con la variabilidad actual del clima probablemente impida que los países se adapten a las complejidades e incertidumbres futuras del cambio climático mundial.



Finalmente, el carácter variable de los peligros naturales y los riesgos de desastre se vuelve aún más evidente y difícil de predecir cuando se observa la interacción entre la dinámica del cambio climático mundial y la globalización económica.

Para que los países afectados por los riesgos climáticos puedan desarrollarse y que el desarrollo no agrave los riesgos del cambio climático, es necesario que la reducción de los riesgos climáticos se enfoque de manera integrada en el ámbito local. Los criterios de trabajo que han dado buenos resultados a la comunidad dedicada a la reducción de los riesgos de desastre deben integrarse en las estrategias y los programas nacionales.

**La violencia y los conflictos armados, las enfermedades, la gobernabilidad y el capital social también son importantes factores de riesgo.**

Estos temas no se han incluido en el análisis de los factores de vulnerabilidad para determinar el IRD debido a las limitaciones en los datos, pero esto no significa que sean menos importantes.

En la década de los noventa, un total de 53 grandes conflictos armados provocaron la muerte de 3,9 millones de personas. En el análisis del IRD se observó que los conflictos armados y la calidad de la gobernabilidad son factores que pueden convertir, por ejemplo, los períodos de escasez de precipitaciones en hambrunas. En el caso de emergencias complejas, la situación se agrava aun más. A comienzos del siglo XXI, algunos países sufrieron períodos de sequías, terremotos o erupciones volcánicas que se sumaron a años de conflictos armados, lo que creó una crisis humanitaria de particular gravedad. Se ha prestado poca atención, o ninguna, al potencial de la gestión de los desastres como instrumento para prevenir los conflictos, a pesar de que se conocen algunas experiencias positivas al respecto.

Las enfermedades epidémicas pueden verse como desastres por derecho propio. E influyen recíprocamente con la vulnerabilidad humana y los desastres naturales. Hay muchas variaciones en la relación entre las enfermedades, los desastres y el desarrollo. Fenómenos naturales 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. El VIH/SIDA y otras enfermedades pueden exacerbar los riesgos de desastre provocados por el cambio climático, la urbanización, la marginación y la guerra. 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, sufre el debilitamiento provocado por la enfermedad. O ha muerto, lo que deja a los hogares integrados por ancianos o personas muy jóvenes, carentes de la capacidad o los conocimientos para trabajar.

La gobernabilidad abarca aspectos económicos, políticos y administrativos.

- En el plano económico, consiste en adoptar las decisiones que afectan la vida económica y las relaciones de un país con otras economías.
- En el plano político, comprende el proceso de toma de decisiones para formular políticas, tales como planes y normas nacionales para reducir 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 la esfera central y local. En el caso de la reducción de los riesgos de desastre, es necesario que se hagan cumplir las normas de construcción, que se planifique el uso de la tierra, se controlen los riesgos ambientales y la vulnerabilidad humana, y se respeten las normas de seguridad.

La buena gobernabilidad significa más que reorganizar el sector público o asignar nuevas responsabilidades entre los diferentes escalafones del gobierno. 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 cargar solos con la tarea. En el ámbito nacional e internacional, la sociedad civil desempeña un papel cada vez más dinámico en la formulación de las políticas para hacer frente a los riesgos. El sector privado también desempeña un papel en el proceso para que el desarrollo sostenible incorpore el conocimiento de los riesgos de desastre, un papel que puede mejorarse todavía.

En este informe se incluyen varios estudios de casos ejemplares sobre buenas gestiones públicas para reducir los riesgos de desastre. Durante los últimos diez años, ha aumentado la cantidad de organizaciones regionales que abordan el problema de la gestión de los riesgos. Además de profundizar sus propios conocimientos técnicos y adoptar iniciativas políticas, las organizaciones regionales pueden ayudar a continuar avanzando en las áreas de desarrollo nacional y gestión de los riesgos de desastre.

En el plano nacional, integrar la reducción de los riesgos de desastre con las políticas de desarrollo significa un gran desafío. Es evidente la necesidad de una intervención enérgica luego de un desastre. Queda por delante el desafío de transformar la reducción de los riesgos de desastre en el elemento central de las políticas de desarrollo en curso. Un enfoque integrado requiere de la colaboración de agencias oficiales responsables por la planificación del uso de la tierra, la planificación del desarrollo, así como la planificación de la agricultura y el medio ambiente y la educación, además de la participación de organizaciones dedicadas a la gestión de los desastres.

Este enfoque requiere de estrategias contra los riesgos de desastre que le confieran poder a las comunidades y abran el camino a la participación local. Quienes son más vulnerables en una sociedad también, a menudo, son excluidos de la toma de decisiones comunales y, muchas veces, se trata de mujeres. Permitir la participación en estas circunstancias requiere de un compromiso, a largo plazo, para integrar al desarrollo social en los programas para reducir la vulnerabilidad.

Puede observarse la importancia que tiene para el desarrollo la incorporación de una perspectiva de género en los riesgos, y las oportunidades que significa la reducción de los riesgos para un enfoque que tenga en cuenta a ambos géneros, fomentando experiencias de grupos civiles que trabajan en la reducción de los riesgos y en la recuperación luego de un desastre.

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 adecuada planificación y coordinación, la participación de la población local y la eficaz aplicación de las políticas. Pero el camino de la reforma jurídica no es llano y no siempre es suficiente para lograr el cambio. La legislación sobre el tema puede definir estándares y límites para las actividades, por ejemplo, establecer normas de construcción o los requisitos de capacitación y las responsabilidades básicas de los principales responsables de la gestión de los riesgos. Pero las leyes solas no tienen la capacidad de hacer cumplir a las personas las reglas definidas. Es necesario controlar que se respeten las leyes.

En 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 que definen las personas por el hecho de pertenecer a diferentes grupos sociales. El capital social, medido según

los niveles de confianza, cooperación y reciprocidad en un grupo social, desempeña el papel más importante en la determinación de la capacidad real de resistir los embates y el estrés provocados por los desastres. 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 llegan a grados extremos.

Que tan adecuadas sean las políticas para mejorar la participación positiva de la sociedad civil va a depender del grado de 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 de un sector no gubernamental.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones.**

Este informe promueve seis estrategias para la reducción de los riesgos de desastre. He aquí un resumen de los mismos.

**1. Para hacer frente a los riesgos de desastre es fundamental una buena gobernabilidad, si se desea integrar los riesgos en la planificación del desarrollo, y lograr la mitigación de los riesgos existentes.**

El desarrollo debe ser regulado según sus repercusiones en los riesgos de desastre. Tal vez el mayor desafío para integrar los riesgos de desastre en la planificación del desarrollo radique en lograr la equidad política y geográfica de diferentes zonas. Se trata de desafíos que también enfrentan los responsables de la gestión del medio ambiente y de la evaluación de las repercusiones ecológicas. ¿Cómo se puede asignar la responsabilidad de los riesgos de desastre que afectan un determinado lugar, pero son creados por actividades llevadas a cabo en otro? Será más fácil justificar los gastos que representa la reducción de los riesgos a medida que se afinen las técnicas de evaluación (como el IRD) para determinar lo valiosas que son tales inversiones para el desarrollo.

**2. Incluir a los riesgos como factor en la recuperación y la reconstrucción tras un desastre.** Las razones expuestas para incorporar a la gestión de los riesgos de desastres cobran doble importancia durante el período de reconstrucción después de un desastre.

**3. Gestión integrada de los riesgos climáticos.** A partir de las capacidades para lidiar con los riesgos de desastre actuales se puede generar la capacidad para enfrentar los riesgos futuros asociados al cambio climático.

**4. Cómo hacer al carácter multifacético de los riesgos.** Los peligros de la naturaleza son sólo una amenaza de las muchas que se ciernen sobre la vida y los medios de subsistencia. A menudo, las personas y las comunidades más vulnerables a los peligros de la naturaleza también son vulnerables a otros tipos de peligro. Las estrategias para ganarse la vida que aplican muchas personas también implican superar los riesgos que presentan diferentes amenazas económicas, sociales, políticas o ambientales. Las políticas para reducir los riesgos deben tener en cuenta esto y buscar oportunidades para fortalecer la capacidad de supervivencia general, así como la específica para enfrentar a los riesgos de desastre.

**5. Gestión compensatoria de los riesgos.** Con este informe se espera no sólo haber contribuido a redefinir la relación entre los desastres y el desarrollo, sino también a tratar de mejorar la preparación y la respuesta frente a los casos de desastre, debido a los riesgos actuales que se han acumulado a lo largo del tiempo.

**6. Superar las lagunas en el conocimiento para evaluar los riesgos de desastre.** Un primer paso para concertar y coordinar mejor las actividades mundiales de reducción de los riesgos de desastre consistirá en comprender cabalmente la gravedad y la magnitud de los peligros, la vulnerabilidad y las pérdidas que ocasionan los desastres.

A continuación se mencionan algunas recomendaciones para alcanzar este propósito:

- a. Perfeccionar la definición de los índices mundiales de los riesgos y la vulnerabilidad, para intensificar y mejorar la comparación entre países y regiones.
- b. Apoyar la definición de índices nacionales y subregionales que provean información a los responsables nacionales de adoptar decisiones.
- c. Definir un sistema en distintos niveles para informar de los desastres.
- d. Apoyar la evaluación de los riesgos según el contexto.