

El manejo de los desastres naturales

Lucy Conger

(con el aporte de investigaciones realizadas por Cory Siskind, del Diálogo Interamericano)

Septiembre de 2011

El manejo de los desastres naturales

Lucy Conger

(con el aporte de investigaciones realizadas por Cory Siskind,
del Diálogo Interamericano)

Septiembre de 2011

Al igual que otras regiones en desarrollo, la región de América Latina y el Caribe es extremadamente vulnerable a los desastres naturales. Durante las tres décadas transcurridas entre 1980 y 2010, un promedio anual de alrededor de 4 millones de personas fueron víctimas de desastres naturales en América Latina.¹ Algunas perdieron la vida y otras sufrieron lesiones, daños a la propiedad y pérdida de ingresos y empleos. El año 2010 fue un año particularmente destructivo. Las tres cuartas partes de las muertes relacionadas con desastres naturales ocurridas en el mundo se registraron en la región, en gran medida debido al terremoto de Haití, que dejó un saldo de alrededor de 230.000 víctimas fatales.² Sólo unos pocos meses más tarde, el terremoto que afectó a Chile, el desastre natural más costoso del mundo ese año, produjo pérdidas estimadas en US\$30 mil millones.³ A medida que se acelera el cambio climático, es probable que la frecuencia e intensidad de los desastres naturales se incrementen aun más en todo el mundo. La evidencia científica sugiere que la región de América Latina y el Caribe experimentará casi indefectiblemente un creciente número de desastres de gran magnitud durante los próximos años.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe todavía no se han comenzado a implementar los necesarios ajustes de políticas, ni las inversiones de capital y otras medidas preventivas que podrían contribuir ya sea a evitar los desastres naturales o a reducir sus graves efectos. Es cierto que no es posible impedir que se produzca un huracán, un terremoto o

una sequía, pero existe una serie de iniciativas que, de ser adoptadas, pueden atenuar los impactos de éstos y otros riesgos naturales, evitar que se transformen en desastres de gran magnitud y permitir una recuperación más rápida y completa. La reforestación de las laderas de los cerros y las montañas puede contener la fuerza destructora de las inundaciones y mitigar los efectos de las sequías. Los sistemas de alerta temprana y los planes de evacuación salvan vidas. Cuando y donde se producen desastres naturales, una apropiada estrategia de planificación y preparación puede reducir los daños a las personas, a la propiedad y a las economías local y nacional.

Las naciones latinoamericanas han pagado un alto precio por no haber adoptado enfoques preventivos. Los desastres naturales no-mitigados de gran magnitud que no sólo han cobrado vidas humanas y dañado la propiedad innecesariamente, sino que, en ocasiones, han revertido años de avances en materia de desarrollo. Los costos directos han causado profundo debilitamiento a algunas economías. Además del exorbitante número de víctimas, el terremoto ocurrido en Haití en 2010 causó una destrucción estimada en alrededor de US\$8 mil millones, lo que representa casi un 20% más que el PIB anual del país. Por otra parte, dejó a un amplio sector de la población, ya desesperanzadamente pobre, más empobrecido, desempleado y sin hogar. En Nicaragua, los desastres naturales redujeron el crecimiento económico en un 15% aproximadamente durante la década entre 1990 y 2000 y Jamaica vio descender su crecimiento en más de un 12% durante el mismo período.⁴ En todo lugar, las familias de bajos ingresos fueron las que más sufrieron. Estas familias tienden a vivir en las zonas más proclives a sufrir desastres, con frecuencia en viviendas de mala calidad, y enfrentan las mayores dificultades para recuperar sus empleos y sus niveles de vida. Las comunidades y hogares más pobres de cada país

son inevitablemente los más vulnerables a los desastres. En todos los países, la pobreza magnifica la vulnerabilidad y redundando en una mayor pérdida de vidas y una mayor destrucción.

Mediante la adopción de estrategias de prevención y preparación para enfrentar los desastres naturales, los gobiernos latinoamericanos pueden salvar vidas, reducir las pérdidas económicas y ayudar a garantizar un mejor futuro para sus países y sus habitantes. Si bien los beneficios a más largo plazo derivados de los enfoques preventivos han quedado ampliamente demostrados una y otra vez, no es difícil explicar la renuencia de muchos países a implementarlos. Para esto, hoy es preciso incurrir en gastos que la mayoría de los gobiernos de la región, presionados desde el punto de vista fiscal y financiero, prefieren orientar hacia prioridades más visibles e inmediatas. La limitada inversión realizada hasta la fecha por América Latina en la prevención y preparación ante los desastres tiene casi los mismos orígenes que las bajas tasas generales de inversión pública en la región. Las medidas preventivas no sólo requieren de acción pública, sino que implican que las empresas y las familias deben enfrentar mayores gastos y regulaciones, por lo cual es comprensible que sean resistidas o simplemente no se las tome en consideración en la práctica. Además, muchos países de la región carecen de la capacidad técnica y/o institucional para desarrollar e implementar enfoques preventivos.

Gestión de riesgos de desastres

En la actualidad, existe un amplio consenso entre las agencias de desarrollo (y casi todas las personas y entidades involucradas en las actividades relacionadas con los desastres) con respecto a que la mejor manera de enfrentar los riesgos de desastres naturales consiste en implementar

estrategias focalizadas en la prevención y la preparación. Se trata de estrategias que aceptan la inevitabilidad de los riesgos—terremotos, huracanes, tsunamis, sequías, heladas, erupciones volcánicas, inundaciones, etc.—pero que promueven acciones destinadas a impedir que estos peligros se transformen en desastres, disminuir la fuerza y los daños ocasionados por los desastres cuando ocurren y facilitar una pronta y total recuperación.

Este enfoque consensado, comúnmente denominado “gestión de riesgos de desastres”, exige (1) una cuidadosa evaluación de la vulnerabilidad de los países y sus habitantes frente a los desastres naturales, (2) medidas de prevención o reducción de los riesgos, que buscan evitar los desastres y, cuando esto es imposible, mitigar los daños que ocasionan, (3) una extensiva preparación anticipada que permite una respuesta rápida y eficaz pueda salvar vidas y bienes materiales después de un desastre y (4) medidas previas para garantizar que, cuando se produzca un desastre, se cuente con los recursos financieros necesarios para cubrir los costos de rescate, recuperación y reconstrucción. Lo más crítico es que todos estos elementos de la gestión de los riesgos—evaluación, prevención, preparación, ayuda humanitaria y reconstrucción, y financiamiento—estén plenamente integrados en la planificación del desarrollo de cada nación.

Esta visión consensada ha sido avalado por alrededor de 170 países (incluyendo todos los países de América Latina y el Caribe), que han firmado el Marco de Acción de Hyogo 2005. El marco insta a los gobiernos a reconocer la reducción de los riesgos de desastres como una prioridad nacional y local, a monitorear los posibles riesgos de desastres y modernizar sus sistemas de alerta temprana, a reducir las vulnerabilidades propias del país y fortalecer la preparación ante los desastres. Además, los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales han

reforzado este consenso, dando apoyo financiero a los países para que incorporen la gestión de los riesgos de desastres en sus estrategias de desarrollo.

A pesar de haber adherido al Marco de Hyogo, pocos gobiernos de América Latina y el Caribe han realizado avances significativos en la incorporación de medidas preventivas y preparatorias en sus planes de crecimiento y desarrollo. Algunos países han dado pasos importantes, pero la mayor parte de los gobiernos de la región siguen abordando los desastres naturales como si se tratase de eventos aleatorios e inevitables que sólo pueden enfrentarse después de que hayan ocurrido.

Los gobiernos de toda la región pueden y deben actuar de manera más eficaz. Saben que las zonas bajas de sus países son proclives a las inundaciones y tienen la capacidad para detener las crecidas en algunas instancias, reducir la magnitud de las crecidas en otras y tomar medidas para reducir los costos tanto económicos como en términos de vidas humanas que generan las inundaciones. Asimismo, las autoridades de las islas del Caribe y de Centroamérica saben que sus países serán golpeados por huracanes cada cierto tiempo y pueden ayudar a sus ciudadanos y comunidades a protegerse. Las autoridades chilenas y peruanas saben que existe la posibilidad de que se produzcan terremotos destructivos en cualquier momento.

En todos los niveles de gobierno tanto en estos países como en otros países vulnerables es posible y necesario adoptar enfoques que ayuden a prevenir y mitigar los daños. Algunas iniciativas pueden reducir la fuerza inherente a los desastres; por ejemplo, es posible contener una crecida por medio de humedales protectores, la reforestación de las laderas de cerros y

montañas y la instalación de mejores sistemas de drenaje. También existen medidas para aumentar la durabilidad de las edificaciones y otras estructuras. Por ejemplo, los puentes y las viviendas pueden construirse de modo que sean más resistentes al viento o a los terremotos. La entrega de títulos de propiedad a los residentes de asentamientos urbanos o rurales pobres incentiva un uso más cuidadoso del suelo. Y algunas medidas, como los sistemas de alerta temprana o los planes de evacuación, tienen como principal propósito salvar vidas. Es fundamental que los riesgos de desastres se tomen plenamente en cuenta en el manejo de las áreas naturales y las zonas pobladas y en la planificación e implementación de cualquier tipo de proyecto de desarrollo.

Respuesta, recuperación y reconstrucción

Una vez que se haya producido un desastre natural, la eficacia de la respuesta depende de (1) el grado y la calidad de la preparación y (2) una coordinación bien orquestada entre las múltiples instituciones involucradas en las operaciones de ayuda humanitaria y rescate.

Es esencial contar con medidas sistemáticas y detalladas de prevención y preparación anticipadas. Los mecanismos que deben estar implementados para poder desplegar operaciones exitosas de rescate y ayuda humanitaria incluyen los sistemas de alerta temprana; los planes de evacuación y albergue; grandes reservas de alimentos, agua y suministros médicos; equipos de comunicaciones y generadores de emergencia; y voluntarios y equipos de respuesta que cuenten con la capacitación necesaria. Los procedimientos para la participación de la comunidad son particularmente importantes, especialmente debido a que los residentes de las comunidades

afectadas constituyen la primera línea de apoyo para las víctimas de desastres.

Las fuerzas militares – tanto nacionales como internacionales – pueden desempeñar un papel fundamental en las operaciones de rescate, no sólo en situaciones que requieren un componente de seguridad, sino también en aquellas que constituyen una amenaza para la vida y al mismo tiempo exigen una respuesta excepcionalmente rápida, personal capacitado y equipos especializados. Sin embargo, la eficacia militar para brindar ayuda humanitaria en el caso de los desastres depende de la existencia de una planificación y una coordinación anticipadas. También es preciso implementar planes para garantizar el acceso a un amplio espectro de asistencia extranjera y multilateral. Las organizaciones de desarrollo, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”), el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (“CAF”), están preparadas para entregar apoyo financiero y asistencia técnica a los países latinoamericanos que se están preparando para enfrentar, o están enfrentando, desastres naturales. La Organización Panamericana de la Salud (“PAHO”) ha demostrado una constante eficacia en el manejo de los problemas de salud relacionados con los desastres y en la restitución de los servicios de agua y saneamiento esenciales. Junto con Estados Unidos y Canadá, los países latinoamericanos han sido, a lo largo de los años, una fuente de suministros, personal técnico y equipos para ayudar en estas situaciones.

Un segundo elemento crucial es la coordinación, para lo cual los gobiernos nacionales y los dirigentes de las comunidades deben establecer sistemas y procedimientos en forma anticipada. Las repuestas ante los desastres requieren la participación conjunta de muchas instituciones y actores diferentes: nacionales e internacionales, privados y públicos, grandes agencias

multilaterales y ONGs, grupos humanitarios y religiosos, organismos policiales y fuerzas armadas, periodistas de prensa y televisión, y muchos otros. La coordinación es esencial para garantizar que los diferentes grupos estén implementando una estrategia común, comunicándose en forma ordenada y siguiendo un patrón de toma de decisiones consistente. Si no existen operaciones eficaces de coordinación, rescate y ayuda humanitaria puede transformarse en un caos en el cual diferentes grupos compiten entre sí y trabajan con propósitos divergentes. En la mayoría de los casos, el gobierno nacional del país afectado deberá asumir el liderazgo de la conducción de las operaciones de los múltiples grupos involucrados. Sin embargo, cuando un gobierno afectado carece de la experiencia o autoridad para tomar la iniciativa, la comunidad internacional podría tener que asumir un papel más predominante en la coordinación.

Gestión financiera

Después de un desastre nacional, los gobiernos inevitablemente enfrentarán un sinnúmero de problemas financieros. La falta de preparación anticipada para estos problemas puede incrementar enormemente los costos de un desastre.

En ocasiones, se requieren desembolsos cuantiosos para organizar operaciones inmediatas de rescate y ayuda humanitaria, incluyendo la provisión de cuidados y albergue temporal a las víctimas. En algunos casos, especialmente los relacionados con desastres particularmente dramáticos y muy publicitados, puede que se disponga de donaciones internacionales para cubrir una porción significativa de estos costos, pero esto no es algo que se pueda asegurar. En el mediano a largo plazo, es probable que los gastos asociados a los desastres aumenten aun más

para poder enfrentar los costos de reparación y reconstrucción de las estructuras privadas y públicas, incluyendo viviendas y empresas, escuelas y hospitales, carreteras y puentes, puertos, aeropuertos y muchas otras. Las contracciones económicas provocadas por los desastres naturales pueden reducir los ingresos fiscales mientras que al mismo tiempo aumentan las demandas de asistencia requerido de los gobiernos.

Antes del inicio de un desastre, los gobiernos deberán haber implementado mecanismos para garantizar el acceso al financiamiento necesario para las operaciones de rescate y recuperación y para mantener los programas de gobierno. Además, actualmente se dispone de una diversidad de métodos para transferir los riesgos financieros y el costo de los desastres, incluyendo los créditos de contingencia, los préstamos para la reconstrucción, la cobertura de seguros, los bonos para catástrofes, la cobertura de riesgos conjunta y el financiamiento de las reservas.

La determinación de la cantidad y los tipos de financiamiento que necesita un país es una tarea compleja. El BID, la CAF y el Banco Mundial ofrecen asistencia técnica a los gobiernos en la gestión de los riesgos financieros y el diseño de programas de crédito y financiamiento adecuados a sus necesidades. También ofrecen créditos para ayuda humanitaria y reconstrucción de emergencia y pueden ayudar a los países a obtener financiamiento privado.

A pesar de ser un producto relativamente nuevo en la mayor parte de América Latina, la cobertura de seguros es una alternativa de asegurar anticipadamente financiamiento post-desastres que probablemente será cada vez más importante en la región. Sin embargo, en la actualidad los seguros privados no están disponibles para todos los desastres y puede que no

provean el financiamiento suficiente. También se están probando otros métodos. México es el primer país de la región que ha establecido un fondo de reserva nacional para cubrir las pérdidas y gastos ocasionados por los desastres, una iniciativa que debería ser considerada por otros países. México también fue el primer país en emitir “bonos para catástrofes”, es decir, bonos cuyo capital se comienza a amortizar después de un desastre natural. Los 16 países de la Comunidad del Caribe (“CARICOM”) están compartiendo los riesgos a través de un fondo de seguro conjunto establecido para cubrir determinados riesgos. Algunas ONG que trabajan en el área microfinanzas y con microseguros están desarrollando mecanismos para reducir los riesgos financieros enfrentados por las personas de bajos ingresos y las comunidades pobres.

Conclusiones y recomendaciones

1. Actualmente, existe un amplio consenso con respecto a que la mejor manera que tienen los gobiernos de enfrentar los desastres naturales consiste en desarrollar estrategias centradas en la prevención y la preparación anticipada. Todos los gobiernos nacionales deberían incorporar dichas estrategias, generalmente conocidas como “gestión de los riesgos de desastres”, en su planificación para el desarrollo y cerciorarse de contar con el financiamiento adecuado. El punto de partida para cada país es el desarrollo de una “evaluación de riesgos” con el fin de identificar cuales peligros naturales presentan las mayores amenazas y medir la vulnerabilidad de diferentes áreas del país a estos riesgos. Esta evaluación sirve como base para la planificación y la preparación para enfrentar los desastres naturales y el manejo de las respuestas cuando éstos se producen. Sin embargo, lo más importante es que también debería servir como guía para la planificación y la implementación de los planes de desarrollo en todo el país, particularmente en

sus zonas más vulnerables. Es crucial tener en mente que los riesgos y la vulnerabilidad se ven intensificados por la pobreza.

2. La preparación y la respuesta ante los desastres conforman un complejo conjunto de tareas que requieren dos conocimientos avanzados y capacidad institucional, las que actualmente sólo unos pocos países poseen. El principal desafío para la región de América Latina y el Caribe es desarrollar la pericia y la capacidad necesarias. Este desafío debería tener una alta prioridad para los bancos de desarrollo multilaterales y otros donantes que sirven a la región. Los bancos mismos deberán continuar generando conocimiento, buenas prácticas y nuevas herramientas para la planificación, respuesta y reconstrucción ante los desastres naturales como manera de asegurar avances en el desarrollo de los países.

3. Los gobiernos necesitan desarrollar e implementar mecanismos para garantizar el acceso al financiamiento necesario para las operaciones de rescate y recuperación antes de que se produzca un desastre. La cantidad de financiamiento deberá ser coherente con las evaluaciones de riesgo nacionales realizadas por los gobiernos. Las instituciones multilaterales deben recalcar ante los gobiernos la importancia de calcular los costos potenciales de los desastres naturales, tanto a corto como a largo plazo, y de desarrollar planes apropiados para financiarlos, incluyendo el financiamiento de contingencia de rápido desembolso proveniente de las instituciones mismas. Las agencias multilaterales también deberían estar preparadas para entregar la asistencia técnica y la asesoría necesarias para estos ejercicios. Los instrumentos financieros que se utilizan comúnmente en Europa y Estados Unidos, tales como los seguros y los bonos soberanos para catástrofes, deben ser modificados de manera tal que se adapten más ampliamente a las naciones

latinoamericanas y puedan también ser utilizados en ellas.

4. Cada etapa de la preparación y la respuesta ante los desastres requiere coordinación entre todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. En la gran mayoría de las situaciones, los gobiernos nacionales asumirán el liderazgo; sin embargo, en algunos casos, la comunidad internacional también tendrá que asumir un papel importante. Además, las autoridades nacionales deben desarrollar los planes de recuperación y reconstrucción a mediano y largo plazo (incluyendo los planes de financiamiento) como también supervisar su implementación. Siempre que sea posible, la reconstrucción deberá estar guiada por el concepto de “reconstruir con mejor calidad” con el fin de reducir las vulnerabilidades futuras.

5. Para mejorar las capacidades de respuesta y provisión de ayuda humanitaria ante emergencias, los gobiernos nacionales deben considerar la creación de Equipos de Respuesta para Asistencia ante Desastres (DART, por su sigla en inglés) una vez que se haya producido un desastre. Estos equipos pueden realizar evaluaciones rápidas y exhaustivas de los daños, las que luego ayudarán a determinar qué suministros, servicios y asistencia técnica se requieren en cada caso.

6. La planificación a nivel nacional realizada por el gobierno para hacer frente a los desastres naturales debe tomar en consideración el hecho de que la primera respuesta a una emergencia, antes de que llegue cualquier voluntario, suministro o equipo de rescate del exterior, proviene de los dirigentes de la comunidad y los residentes locales. Éstos requieren capacitación

y preparación. Deben ser capaces de identificar las señales tempranas de un desastre natural inminente, operar los sistemas de alerta temprana e identificar las rutas de evacuación y los albergues. Con la ayuda de las autoridades nacionales y provinciales, los gobiernos municipales pueden entregar la mayor parte de la capacitación requerida por los residentes locales y formar equipos de voluntarios para las tareas de rescate y ayuda humanitaria. También pueden desarrollar un trabajo eficaz con las organizaciones no gubernamentales, las que pueden ofrecer un importante apoyo a las comunidades afectadas.

7. Las instituciones de financiamiento multilaterales y otros donantes internacionales deberían hacer esfuerzos especiales por incentivar a los países y localidades más vulnerables de América Latina y el Caribe (muchos de los cuales también son los más pobres y menos desarrollados) a prestar una atención prioritaria a (a) el desarrollo de sus capacidades para la gestión de los riesgos de desastres y (b) la incorporación de la prevención y la preparación ante los desastres como una parte integral de sus planes de desarrollo nacionales.⁵

¹Banco Interamericano de Desarrollo, *From Disaster Response to Prevention: Companion Paper to the Disaster Risk Management Policy*, 2007.

²Banco Mundial, Banco de Datos sobre Haití. <http://data.worldbank.org/country/haiti>

³ Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, *Using disaster footprints, population databases and GIS to overcome persistent problems for human impact assessment in flood events*, 2011.

⁴ Ibid.

⁵ Deseamos agradecer y destacar las extensivas discusiones con y sus valiosos aportes a este reporte de: Omar Darío Cardona (Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales), Juan Durante (Banco Inter-Americano de Desarrollo), Enrique García (Oxfam America), Niels Holm-Heilson (Banco Mundial), Hauke Hoops (CARE Estados Unidos y CARE Holanda), Robert Kaplan (Fundación Inter-americana), Jacobo Ocharán (Oxfam America) y Mark Schneider (Grupo para Crisis Internacionales).