



Organización de los  
Estados Americanos



GRUPO DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DE CUMBRES (GRIC)

OEA/Ser.E  
GRIC/INF.4/11  
5 octubre 2011  
Original: español

DOCUMENTO DE APOYO TECNICO SOBRE  
REDUCCION DEL RIESGO DE DESASTRES<sup>1</sup>  
(Organización de los Estados Americanos – OEA)

---

<sup>1</sup> Preparado por la Sección de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Sostenible. DDS/RIESGO-MACC, de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), en colaboración con el Departamento de Defensa y Seguridad Hemisférica (DDSH) de la Secretaría para la Seguridad Multidimensional (SSM).



Organization of  
American States

## **DOCUMENTO DE APOYO TECNICO SOBRE REDUCCION DEL RIESGO DE DESASTRES<sup>1</sup>**

### **Introducción – Contexto**

Las Américas experimentaron un incremento dramático en el número de desastres durante las pasadas dos décadas. Entre 1991 y 2010, más de 1,600 desastres fueron registrados – con un incremento de 30% en la última década. Pérdidas por más de US\$600, 000 millones relacionadas con desastres fueron registradas en 2001-2010, doblando las pérdidas de 1991-2000. Cerca de 120 millones de personas se vieron afectadas en la década 2001-2010, más del doble del número de personas afectadas en la década anterior.

A simple vista, este incremento en número de desastres, pérdidas económicas y personas afectadas pudiera atribuirse a la violencia de ciertos eventos, tales como los terremotos de 2010 en Haití y Chile, los huracanes Mitch y Georges de 1998 en Centro América y el Caribe, el huracán Katrina en EEUU en 2005, y las lluvias intensas que provocaron inundaciones masivas y deslizamientos en Colombia y Venezuela. Sin embargo, quizá el único multiplicador sobresaliente de los efectos de estos eventos puede encontrarse en el crecimiento acelerado de la población y de la urbanización, la expansión de la frontera agrícola, y en general, en el crecimiento económico experimentado en muchos países en la región.

Entre estas abrumadoras figuras está el hecho de que las muertes relacionadas con desastres van en disminución. Si se excluyeran las aproximadamente 220,000 muertes registradas por el terremoto de Haití el 12 de enero de 2010, el número total registrado de muertes entre 2001-2010 fue de cerca de 66% menos que el registrado en la década previa. Esto podría atribuirse principalmente a los mejoramientos en preparación y respuesta a desastres.

Al mirar los histogramas que representan a la población afectada y las pérdidas económicas, todos los puntos de inflexión son causados por desastres en los países más desarrollados de las Américas. Mientras que los efectos de los huracanes Mitch y

---

<sup>1</sup> Preparado por la Sección de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Sostenible. DDS/RIESGO-MACC, de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), en colaboración con el Departamento de Defensa y Seguridad Hemisférica (DDSH) de la Secretaría para la Seguridad Multidimensional (SSM).



Georges en 1998 tienden a ser los más memorables, el de las sequías en Brasil que afectaron cerca de 10 millones de personas es el más impactante en la gráfica. En 2005 el huracán Katrina dejó como resultado impactantes pérdidas económicas de cerca de US\$125,000 millones, y en 2008 las inundaciones en el medio-oeste de los Estados Unidos generaron US\$10,000 millones en pérdidas. Aún el terremoto de enero de 2010 en Haití fue opacado estadísticamente por los US\$30,000 millones atribuidos al terremoto chileno del 27 de febrero de 2010, y por los más de 6 millones de personas afectadas entre las inundaciones de Colombia, México y el terremoto de Chile.

El terremoto de Chile causó 2.7 millones de víctimas, que representan el 15.7% de la población del país y se clasificó en el nivel más alto en términos de daños económicos causados por desastres naturales en 2010, con un total de US\$30,000 millones en daños reportados, (24.2% de los daños reportados globalmente). Haití por su parte resultó con más del 39.1% de su población – o un total de 3.9 millones de víctimas – afectada por el terremoto del 12 de enero. El terremoto de Haití fue especialmente destructivo dada su economía ya de por sí empobrecida. El costo de este terremoto sobrepasó su PIB: los US\$8.0 mil millones en daños equivalieron a cerca del 123.5% del PIB del país<sup>2</sup>. Las estimaciones económicas de los daños a estructuras – vivienda, negocios, edificios públicos – del terremoto haitiano excedieron su PIB. En cambio, el daño por el terremoto de Chile, que fue a penas el doble en términos de dólares, sólo significó entre 10 y 15% de su PIB, el cual es mucho mayor que el de Haití.

Al comparar las pérdidas con las de una baja típica en el ciclo de negocios, que elimina únicamente un pequeño porcentaje del PIB, queda claro que todo, a excepción de una recesión económica profunda, es un mero tremor en comparación a la destrucción masiva de la capacidad productiva causada por los más grandes desastres<sup>3</sup>.

Las figuras citadas reflejan la conexión estrecha entre desarrollo y desastres. Y mientras el desarrollo usualmente resulta en sociedades más resilientes – como se vio en el caso de Chile, donde la aplicación de códigos de construcción en desarrollos de viviendas salvó muchas vidas - también expone mayores activos a eventos naturales extremos. La extensión de la frontera agrícola durante la década pasada transformó a las estaciones naturalmente secas en sequías y a las estaciones de lluvia en inundaciones con sus consecuentes impactos sociales y económicos. El crecimiento económico desigual también ha incrementado la exposición y el riesgo de las comunidades más vulnerables, especialmente aquellas viviendo en áreas de fronteras internacionales y las poblaciones indígenas.

Más aún, en las Américas, los procesos de integración económica regional y subregional han extendido los impactos de los desastres a lo largo de las fronteras internacionales

---

<sup>2</sup> ReliefWeb- Briefing Kit for Haiti: Earthquakes - Jan 2010 + Chile +. Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres. Compilado el 08 Jul 2011

<sup>3</sup> Ideas para el Desarrollo en las Américas. May – Agos., 2010, BID



conforme las economías nacionales se han ido haciendo cada vez más interdependientes. El huracán Katrina, por ejemplo, impactó tres de los estados más pobres de Estados Unidos, pero también afectó 95% de la capacidad de refinamiento de Louisiana, resultando en una reducción de 30% de la capacidad de refinamiento nacional. Y aunque solo afectó 1% de la fuerza laboral de EEUU, el huracán Katrina contabilizó cerca de US\$150,000 millones del comercio exterior de petróleo del país, e impactó el crecimiento del PIB en Latinoamérica al reducirse las exportaciones a Estados Unidos<sup>4</sup>. Las inundaciones en el sur de Brasil en mayo de 2009 son otro ejemplo de los impactos transfronterizos de los desastres, ya que las inundaciones y deslizamientos desplazaron cerca de 200,000 personas y paralizaron las salidas de cargamentos de una importante mina de acero, impactando así la economía de toda la región.

La conexión entre el crecimiento poblacional y la urbanización y el incremento de la vulnerabilidad de muchos países a eventos naturales extremos no siempre se aprecia en las estadísticas de impactos por desastres. Hubo muchos eventos extremos que pudieron no haberse clasificado como desastres – ya que no excedieron las capacidades locales y/o nacionales para hacerles frente - no obstante el exacerbamiento de las capacidades de preparación y respuesta en estos países. El impacto acumulativo de estos eventos con el paso del tiempo, debilita el sistema de preparación y respuesta a emergencias, haciendo aún más complejas las emergencias por desastres, no importando su magnitud.

### **Reducción de la Vulnerabilidad: comprobando que es mejor invertir en la prevención y mitigación de desastres**

Las figuras citadas arriba no dejan duda de la necesidad que existe de incrementar la inversión en construir la resiliencia de las poblaciones y de las infraestructuras socio-económicas. El Informe Global de Evaluación 2011 de UNISDR (GAR2011) revela como, a pesar 'de la magnitud de los costos por desastres, reducir el riesgo de desastres es usualmente percibido como prioridad menor en comparación con la estabilidad fiscal, desempleo o inflación.' Tal como se discutió anteriormente, a mayor desarrollo económico de una nación, mayores son los activos y el Producto Interno Bruto (PIB) expuestos a peligros naturales. El GAR 2009 de UNISDR ilustra esto usando un ejemplo de Japón, en donde más gente y PIB son expuestos a terremotos y ciclones tropicales más que ningún otro país en el mundo. El informe de 2009 además explica que sólo una minoría de los hogares en el país participó en un programa de readecuación sísmica patrocinado por el gobierno, a pesar del costo asumido por el gobierno, los préstamos subsidiados y los incentivos fiscales. Y el terremoto del 11 de marzo de 2011 y consecuente Tsunami son evidencia del alto riesgo manifiesto de una de las naciones del mundo mejor preparadas, en que las estimaciones de las pérdidas fluctúan entre los US\$200,000 millones y US\$ 300,000 millones, equivalente al 4 a 5% del PIB de Japón.

---

<sup>4</sup> CEPAL, 2005



Se ha demostrado que por cada dólar americano invertido en la prevención – incluyendo la planificación del uso de la tierra y los códigos de construcción, cuatro dólares americanos pueden ser ahorrados en pérdidas económicas potenciales. Las inversiones en reubicación muestran una relación de 1 ½ a 1, mientras que la readecuación y mitigación una relación de 1 a 1. Sin embargo, la decisión de retener, reducir o transferir el riesgo pareciera tener más peso político que económico. Consecuentemente, persuadir a los tomadores de decisiones y hacedores de políticas a invertir en prevención y mitigación de desastres puede ser un reto en los países donde no hay un conocimiento profundo de los aspectos económicos y financieros de los desastres, y donde si lo hay, puede no ser suficiente para convencerlos.

En las Américas algo de progreso se ha hecho con respecto a los esfuerzos para reducir el impacto económico y financiero de los desastres. Por ejemplo, Colombia y México han establecido fondos catastróficos de reserva para hacer frente a las pérdidas económicas por desastres intensos<sup>5</sup> tales como terremotos y huracanes, así como fondos de mitigación de desastres para estimular inversiones en medidas de mitigación. Las líneas de crédito y facilidades de seguros y reaseguros también han ido estableciéndose poco a poco para enfrentar el peso financiero de los desastres.

Sin embargo, la cobertura de seguros en las Américas aún es muy baja. En Chile por ejemplo, dicha cobertura equivale a únicamente 4.2% del PIB, comparado al promedio global de 6.2%; aun así, esta cobertura es casi lo doble del promedio de 2.5% para Latinoamérica. Solamente 23.8 % de los 4 millones de hogares en la región afectada por el terremoto y el Tsunami de febrero de 2010 estaban cubiertas contra terremotos, aunque el 90% de estos tenían hipoteca. La infraestructura pública, por otro lado, como hospitales, escuelas, y caminos y puentes, no contaban con ningún tipo de seguro. Esto muestra nuevamente que economías y sistemas fiscales sólidos, particularmente en el sector vivienda, son un prerrequisito para mecanismos exitosos de transferencia de riesgos. Sin embargo, aunque los mercados libres parecieran mostrar niveles más altos de seguros para vivienda, no muestran los mismos resultados en la infraestructura pública, y los gobiernos continúan debatiéndose con el dilema de cuánto riesgo pueden retener y cuánto pueden transferir.

En el Caribe, dado el alto nivel de exposición a los peligros naturales y el alto costo individual de seguros y reaseguros, los pequeños Estados insulares, con el apoyo del Banco Mundial, han establecido el Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF, siglas de Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility), por medio del que comparten parte de su riesgo mientras se benefician de una reducción en las primas

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la terminología de la UNISDR, riesgos o desastres intensos se refiere a aquellos asociados ‘con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos relativos a las amenazas existentes, ... que incluirían una gran cantidad de muertes y la pérdida de bienes.’



de seguros y de un acceso rápido a recursos financieros para enfrentar las pérdidas económicas de eventos catastróficos.

Por lo tanto, uno de los temas sobresalientes a tratar como prerrequisito para aumentar la cobertura de seguro es reducir el riesgo por debajo de los niveles de transferencia aceptables. En sectores de economía primaria en las Américas, como la agricultura y el turismo, las evaluaciones de riesgo deberían como prerrequisito hacerse disponibles. El perfil del riesgo total de un país debe conocerse primero y medirse antes de tomar decisiones racionales sobre qué proporción del riesgo puede ser transferida. Por lo tanto, todavía queda mucho por hacer al respecto.

Y mientras la dimensión política del problema dificulta el aumento de las inversiones en la reducción de la vulnerabilidad, no hay suficiente información para probar que sí es conveniente, como la Revisión de Progreso del Marco de Acción de Hyogo (MAH) muestra que algunos países sistemáticamente contabilizan sus pérdidas, y 'los impactos invisibles no generan incentivos para invertir.' Adicionalmente, la interrupción de negocios y los retrasos en los procesos de desarrollo siguen aún lejos de ser medidos.

Se requieren nuevos estudios a fin de establecer las bases y el criterio para medir el verdadero impacto de los desastres. Una recopilación sistemática de las pérdidas económicas, incluyendo las pérdidas debidas a la interrupción de negocios y retrasos en el desarrollo, deberían integrarse en todos los sectores de los ministerios de gobierno y en todas las empresas privadas como una práctica de negocios rutinaria. Los estudios de caso extraídos de la información y las evaluaciones post-desastre llevadas a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, de Naciones Unidas, pudiera ser un buen punto para iniciar dicho ejercicio.

### **Prevención y Gestión de Desastres: Socorro, Respuesta, y Asistencia Humanitaria Internacional**

Las ofertas para el socorro y la respuesta, así como para la asistencia humanitaria en las Américas han ido en aumento. Hoy, más de 15 países a lo largo de la región ofrecen asistencia internacional en caso de desastres. Y mientras esto es un progreso motivante, dado que teóricamente más capacidad colectiva está disponible para responder a los desastres, en la práctica, las medidas de respuesta a la emergencia pueden hacerse más complicadas cuando la asistencia internacional se lleva a cabo en un contexto de sistemas nacionales débiles, incapaces de evaluar sus propias necesidades y de manejar su propia crisis, y cuando no hay conciencia a cerca de las leyes y regulaciones nacionales. Los Estados miembros de la OEA, preocupados por esta situación, han estado trabajando diligentemente desde el año 2009 en una revisión exhaustiva de los mecanismos e instrumentos existentes para, de manera coordinada y en conjunto, responder a los desastres y proveer socorro y asistencia humanitaria. En 2009, los



Estados miembros de la OEA establecieron un Grupo de Trabajo Conjunto (GTC) del Consejo Permanente y la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CEPCIDI) con respecto a los “Mecanismos existentes sobre prevención, atención de los desastres y asistencia humanitaria entre los Estados Miembros”.

Entre septiembre de 2009 y diciembre de 2010, el GTC llevó a cabo cinco reuniones técnicas con más de 35 expertos, entre tomadores de decisiones y hacedores de políticas, y produjo un Diagnóstico y una serie de recomendaciones para avanzar hacia mejorar las acciones conjuntas en caso de desastres. Entre las principales conclusiones y recomendaciones que han surgido de las reuniones y discusiones técnicas, las siguientes merecen consideración especial dentro del contexto de la Sexta Cumbre de las Américas:

Es necesario incrementar la cooperación para construir y/o fortalecer la capacidad nacional para realizar autoevaluaciones de necesidades y gestión de desastres. Particularmente, la cooperación debería apuntar hacia la formulación de políticas públicas y la legislación y regulaciones para la preparación de desastres, respuesta y atención en casos de desastres y emergencias complejas;

1. Énfasis especial deberá darse en el desarrollo y la implementación de Sistemas de Alerta Temprana Multi-país, capaces de atender los requerimientos que la tipología de los diferentes peligros demandan a fin de salvar vidas y pertenencias;
2. Las herramientas existentes, tales como la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD), deben utilizarse en su máximo potencial para el intercambio de información y conocimiento, particularmente, las buenas prácticas y perfiles de países, a fin de proveer a los países asistidos con un mejor conocimiento de la legislación y regulaciones que están en efecto en los países asistidos;
3. El Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN), debe fortalecerse desarrollando planes de acción entre sus miembros, y activándose en caso de desastres;
4. Deben desarrollarse Manuales de Relaciones Exteriores y Guías Operativas para Respuesta, y las organizaciones intergubernamentales subregionales y los mecanismos deben fortalecerse e integrarse de una mejor forma dentro del Sistema Interamericano; y
5. Un registro de ONGs, junto con sus perfiles, debe describir su campo de trabajo. Deben crearse capacidades, con base en las Directivas para las Organizaciones para la Participación de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA, de acuerdo a CP/RES. 759.





6. La Gestión del Riesgo de Desastres (GDD) y la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)<sup>6</sup> pueden reducir el número de muertes causadas por desastres y los efectos socio-económicos negativos que pueden tener en las sociedades y las comunidades. El reto entonces es diseminar prácticas en la GDD, (incluyendo el uso de herramientas financieras como los seguros y reaseguros), y la RRD en países y regiones con necesidad de políticas, conocimiento y herramientas. La toma de conciencia sobre los beneficios potenciales de la GRD y la RRD DRM aun se limita a círculos especializados y todavía no ha sido comunicada con éxito a todos los sectores de la sociedad, y en particular, a hacedores de políticas y al público en general<sup>7</sup>.

### **Respuesta a los Desastres y Seguridad Hemisférica: una perspectiva multidimensional**

La creciente complejidad de los desastres demanda el fortalecimiento de la capacidad de respuesta, tanto nacional como internacionalmente. Las fuentes tradicionales para la respuesta y ayuda, incluyendo las entidades militares y civiles de primera respuesta y las organizaciones comprometidas con la asistencia humanitaria, han sido muchas veces incapaces de enfrentar estos eventos, llevando a muchos gobiernos a emitir nuevos mandatos para sus fuerzas militares y civiles, capitalizando en sus capacidades logísticas y de respuesta, a fin de asistir en misiones de respuesta y atención de desastres.

El incremento de la frecuencia y del impacto de eventos catastróficos ha llevado a situar la reducción del riesgo de desastres como alta prioridad en la agenda de seguridad hemisférica. Entonces, si la nueva concepción de la seguridad multidimensional – como está establecida en la Declaración sobre Seguridad, en la Ciudad de México, el 28 de octubre de 2003, ha evolucionado para incluir nuevas emergencias complejas, también es importante evaluar si nuestras fuerzas militares y de seguridad también han alcanzado este desarrollo para expandir su campo de acción dentro de su nuevo mandato, y consecuentemente, si hay mecanismos efectivos para la integración regional y hemisférica efectiva de estas fuerzas en la atención de desastres y misiones de asistencia humanitaria.

El fortalecimiento de la colaboración entre las Defensas Armadas, Fuerzas Civiles de Seguridad, agencias de defensa y protección civil, dentro de sistemas nacionales integrales para la preparación y respuesta a desastres, se ha hecho prioritario. Esto a su vez demanda un conocimiento y entendimiento de las capacidades – en términos logísticos, recursos humanos especializados y equipo, disponibles en los cuerpos

---

<sup>6</sup> De acuerdo a la terminología de UNISDR, RRD se refiere a el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> UNISDR. *Estrategia y Plan de Yokohama para un Mundo más Seguro*. En línea. [http://www.unisdr.org/eng/about\\_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm#basis](http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm#basis)





militares y de seguridad. El entrenamiento y la educación en todos los niveles y sectores del gobierno, utilizando instalaciones existentes, tales como las escuelas militares y programas de posgrado disponibles en universidades e instituciones especializadas, deben estar bien articulados a fin de apoyar a las asociaciones cívico-militares dentro de los sistemas nacionales.

Los sistemas de información para el intercambio de información sobre capacidades, habilidades, recursos y equipo disponibles en las fuerzas militares y de seguridad pueden también mejorar la coordinación entre los estados en las Américas.