

## Large-scale Disasters: Lessons Learned

*Summary in Spanish*

---

### Desastres a gran escala: lecciones aprendidas

*Resumen en español*

Muchos países de la OCDE se han visto afectados en los últimos años por importantes hechos destructivos. El considerable coste humano y económico de dichos sucesos y sus repercusiones en la economía global se han convertido en un motivo recurrente de preocupación.

Teniendo en cuenta su naturaleza intergubernamental y multidisciplinar, y su experiencia en gestión de riesgos y desastres en diversos campos, la OCDE se encuentra en una buena posición para analizar los efectos de los grandes desastres en las sociedades y las economías y para determinar las mejores prácticas en las fases de respuesta y recuperación. Para ello el International Futures Programme (programa internacional de futuros) de la OCDE supervisó un equipo de especialistas de ocho direcciones de la OCDE y un equipo de especialistas turcos que aportó material para el capítulo 3. El informe se preparó entre los meses de mayo y julio de 2003.

Este informe analiza los efectos económicos y sociales de los recientes desastres a gran escala, extrayendo algunas primeras lecciones que servirán para controlar y gestionar futuros desastres. El informe se centra principalmente en el restablecimiento de la confianza y en asegurar la recuperación después de haber acaecido un importante hecho destructivo.

Los sucesos que se analizan son tan diversos como el accidente nuclear de Chernobil, los terremotos de Kobe y Mánmara, el huracán Andrew y los ataques terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington. Los desastres de este tipo tienen en común sus efectos masivos en grandes concentraciones de población, en la actividad y en la riqueza. Interrumpen varios sistemas vitales como el suministro de energía, el transporte y las comunicaciones. Sus efectos se dejan notar más allá de la región originalmente afectada y generan una ansiedad generalizada. En algunos casos el público expresa desconfianza sobre la capacidad de los gobiernos para proteger a los ciudadanos.

El texto comienza con un resumen de las coincidencias más importantes entre los diferentes desastres (capítulo 1). A continuación aparecen textos más especializados que

analizan impactos sectoriales concretos (capítulo 2). Los terremotos de 1999 de la región turca de Marmara son objeto de exposición de un caso práctico (capítulo 3). El informe se clausura con la bibliografía.

La sección resumen del capítulo 1 se centra en los siguientes mensajes políticos, extraídos de un amplio trabajo de la OCDE sobre temas relacionados con desastres:

- Los gobiernos pueden (y tienen que) estar mejor preparados para mitigar los efectos económicos y sociales de los desastres planificando y coordinando mejor las responsabilidades gubernamentales.
- La confianza pública, al igual que la del consumidor y el inversor, son elementos clave para asegurar una recuperación rápida y sistemática; hay que reforzar estos elementos mediante una comunicación creíble y una acción efectiva por parte de los sectores público y privado.
- Los gobiernos tienen que trabajar más estrechamente con el sector privado, que desempeña una función fundamental en la prevención, preparación, respuesta y recuperación de desastres.
- Los grandes desastres y los hechos destructivos pueden tener diversas dimensiones internacionales, lo que requiere una cooperación internacional más sistemática.

Las notas sectoriales del capítulo 2 son reflexiones sobre el trabajo reciente de la OCDE sobre el riesgo y los efectos de los desastres analizando ocho temas concretos:

- Medición de los efectos de los desastres a gran escala.
- Recuperación económica después de un desastre.
- Efectos en las arcas públicas.
- Consecuencias para el mercado financiero y el de seguros.
- Gestión de desastres a través de seguros.
- Compensaciones.
- Reconstrucción de viviendas y comunidades.
- Lecciones aprendidas de los accidentes nucleares.

El capítulo 3 del informe trata con todo detalle la respuesta turca al terremoto de Marmara. Se incluye una bibliografía con anotaciones de las recientes publicaciones de la OCDE relacionadas con la gestión de desastres para guiar al lector hacia una literatura económica reciente en este campo.

Las cuestiones que se abordan en este informe se refieren al bienestar de los ciudadanos, reflexionando al mismo tiempo sobre las formas en que el individuo, actuando a través del sector público y privado, puede influir y aportar nuevas ideas sobre gestión de riesgos. Como el riesgo es un conjunto multisectorial y multidisciplinar de temas, se tiene que abordar cada vez más mediante divisiones administrativas tradicionales y responsabilidades gubernamentales.

## Lecciones aprendidas

El capítulo titulado “Lecciones aprendidas” propone una serie de lecciones políticas aprendidas de los efectos y la gestión de importantes hechos destructivos ocurridos en diversas partes del planeta basándose en trabajos anteriores de la OCDE sobre gestión de riesgos y de desastres y en los estudios detallados de cada capítulo de la publicación. Una breve síntesis de este capítulo revela a continuación el núcleo de la publicación, siendo la mejor lente a través de la cual se puede ver de forma resumida.

A pesar de que los hechos son muy diferentes entre sí, por ejemplo, en el grado de daño que provocaron, en el contexto en que se produjeron y en la respuesta gubernamental, tienen también ciertas similitudes. Gracias a ellas, por ejemplo, la velocidad con la que se propagaron y la forma en que afectaron a nuestras sociedades y economías, se pueden extraer las lecciones. Del pasado se pueden extraer prácticas lecciones, a pesar de que, tal como muestra esta publicación, dichas lecciones no se pueden tomar como fórmulas perfectas para gestionar hechos futuros; pero sí aportan un marco para mejorar la respuesta y la recuperación después de un desastre.

### **Lección 1. Los gobiernos pueden prepararse mejor para mitigar el impacto económico y social de los desastres.**

Los desastres a gran escala pueden provocar considerables daños económicos, en el orden de un punto de porcentaje de la riqueza total o incluso varios puntos del PIB. Actualmente tales desastres afectan a menudo a conurbaciones con grandes concentraciones de población, actividad económica y riqueza. Las infraestructuras críticas pueden resultar dañadas y los sistemas de los que dependen la sociedad y la economía (telecomunicaciones, transporte, suministro energético, etc.) se pueden ver desbaratados.

Las consecuencias económicas pueden ser considerables, especialmente si existe la amenaza de repetición del desastre (contaminación radiológica, terremotos, etc.). Tales hechos destructivos pueden tener un efecto desestabilizante a corto plazo en la economía por su impacto en la confianza del consumidor y de las empresas, las necesidades de liquidez que pueden crear en el sector financiero y otros desequilibrios sectoriales que pueden engendrar.

Para poder mitigar el impacto de tales desastres, los gobiernos tienen que tener una capacidad de respuesta flexible y responsable y mantener un margen sustancial de acción en su área presupuestaria, e incluso quizás monetaria.

Como los sucesos destructivos pueden ser impredecibles, y a menudo requieren decisiones inmediatas basándose en información incompleta, la gestión de desastres no puede depender de un marco de acción detallado. Más bien tiene que basarse en una estructura de toma de decisiones responsable y flexible. Los modelos de análisis de

decisiones que usan métodos probabilísticos (como los mecanismos de activación) pueden ser una herramienta indispensable para definir los niveles en los que se tienen que activar la intervención del gobierno.

En el periodo siguiente a un desastre, los gobiernos se enfrentan a una enorme presión para intervenir (compensación de víctimas, reparación de áreas dañadas, prevención de crisis de liquidez, etc.). Sin embargo, como una intervención gubernamental mal planificada podría generar efectos adversos, tanto macro como microeconómicos, los gobiernos tienen que mantener buenos márgenes en sus áreas presupuestarias y monetarias. Así, por ejemplo, en el ámbito macroeconómico, una intervención a mal planificada puede aumentar la deuda pública y alimentar la inflación y, en el microeconómico, puede crear efectos distorsionantes y generar falta de incentivos.

Estableciendo estructuras de tomas de decisión y manteniendo márgenes importantes en ambas áreas los gobiernos se pueden incluso preparar mejor para enfrentarse a sucesos destructivos e inesperados.

## **Lección 2. La confianza del público, el consumidor y el inversor son ingredientes claves de la recuperación; se tienen que fortalecer mediante una comunicación creíble y una acción efectiva.**

Después de un hecho destructivo se produce una gran demanda de información. Los medios de comunicación independientes interpretan y presentan a menudo la información al público en tiempo real, opinando apenas el gobierno sobre cómo se presenta la información o sobre cómo la va a recibir el público. Y, al mismo tiempo, la posibilidad del gobierno de comunicarse con el público se ve a menudo dificultada por la necesidad de ocultar información crítica para proteger, por ejemplo, posibles objetivos de futuros actos terroristas. Esta tensión entre la demanda de información por parte del público por una parte y la responsabilidad del gobierno de transmitir una información fiable y abierta por la otra, puede dar lugar a un pánico generalizado o, por el contrario, a una recuperación colectiva ordenada. Así, por ejemplo, la falta de información de la población expuesta y su falta de implicación son en parte los motivos por los que, quince años después de la catástrofe de Chernobil, la desconfianza pública frente al gobierno y las enfermedades psicosomáticas siguen suponiendo importantes costes para los gobiernos de Ucrania y Bielorrusia.

La confianza del público en las autoridades que gestionan los riesgos es por tanto clave en el control y la recuperación tras un desastre.

El restablecimiento de la confianza del público tras un desastre requiere transparencia en las comunicaciones y la implicación de las partes involucradas durante un largo periodo de tiempo, dos elementos que en el pasado recibieron escasa atención. Más concretamente, las partes implicadas deberían ayudar a evaluar cuestiones del tipo “¿Cómo se han visto afectadas las condiciones de vida y las relaciones sociales?” y “¿Qué posibilidades hay de que se restablezcan estas situaciones gracias a iniciativas locales y privadas?”.

Aunque en el pasado no siempre se preguntaba a las partes implicadas, los desastres a gran escala afectan y aumentan la concienciación de todas ellas. Un curso apropiado de la acción puede ser por tanto involucrarlas en el diseño de una gestión mejorada de riesgos mediante cooperación y mejores incentivos económicos. Ello supone tener respuestas a preguntas tales como “¿La incidencia de un peligro tuvo que ver con evaluaciones anteriores?” y “¿Hubo incentivos efectivos para evitar y mitigar el riesgo?”

Investigar las fuentes de un desastre con más partes interesadas (esto es, todos los implicados) y poner en marcha acciones correctoras adecuadas contribuye a aumentar la confianza del público en la capacidad de su gobierno para manejar riesgos futuros y, como consecuencia, facilitar la recuperación.

### **Lección 3. Los gobiernos tienen que trabajar con el sector privado, que desempeña una función fundamental en la prevención, preparación, respuesta y recuperación de desastres.**

Los desastres a gran escala afectan a las economías locales y nacionales a través de varios canales. En el ámbito nacional los efectos pueden ser limitados. Así, por ejemplo, se estima que los daños ocasionados durante el terremoto de Kobe ascendieron a 130 mil millones de USD, lo que equivale a tan sólo el 10% de la formación de capital anual del país. En el ámbito local, sin embargo, los efectos pueden ser devastadores. No obstante, los estudios han mostrado que las economías locales repuntan bastante rápido (ver cuestión clave 1, capítulo 2). Es aquí donde el sector privado resulta fundamental.

El sector privado desempeña una función fundamental en la reconstrucción de las áreas afectadas por un desastre y en la recuperación del dinamismo económico, siempre y cuando disponga de los incentivos económicos adecuados (tratado en la cuestión clave 1, capítulo 2). La importancia de tales incentivos en las economías locales queda patente por ejemplo, con el florecimiento de Slavutych, una ciudad construida poco después de 1986 para realojar a las personas que vivían cerca de Chernobil. La tasa de desempleo es inferior a la media nacional y la creación de nuevas empresas va en aumento. En parte se debe al estatus de zona económica especial de la ciudad, y especialmente a la exención fiscal a medio plazo para las nuevas empresas.

Las medidas públicas – especialmente las sistemáticas y a largo plazo – destinadas a ayudar a las industrias o regiones afectadas pueden alterar la competencia y obstaculizar el comercio. De la misma forma, las intervenciones públicas destinadas a compensar a las víctimas pueden incluso dar pie a problemas de riesgos morales (tratados en la cuestión clave 1, capítulo 2). Los estudios muestran que la compensación sistemática, a menudo para mostrar la solidaridad nacional, puede tener de hecho un efecto moral y económico adverso, apareciendo una “mentalidad de víctima”. Además de la reparación de las infraestructuras públicas y la ayuda humanitaria a corto plazo, los gobiernos están bien aleccionados para incentivar comportamientos proactivos y hacer desaparecer gradualmente las medidas de compensación pública.

Las funciones y responsabilidades de los sectores público y privado en la gestión de riesgos se han transformado de forma significativa durante las últimas décadas en los países de la OCDE. Por ello los accidentes más recientes han desvelado una gran diferencia en el manejo de los riesgos. Los países tienen que aclarar las responsabilidades de cada parte y adaptar los marcos legales (especialmente las leyes de responsabilidad) en este entorno tan cambiante.

Las asociaciones públicas y privadas pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad ante futuros desastres mediante la implantación de “normativas no vinculantes”. Así, por ejemplo, parece que después del 11 de septiembre la continuidad de la actividad de ciertos bancos se vio obstaculizada por la estrecha proximidad de los centros de apoyo a los centros principales, además de por la insuficiente atención prestada a los procedimientos de actualización y respaldo operativo. Los procedimientos normativos “sin carácter vinculante” entre el sector público y el privado podrían haber evitado dichos fenómenos.

La recurrencia de megariquesgos como los ataques terroristas del 11 de septiembre suponen una presión considerable y, a veces irrevocable, en el sector de seguros y reaseguros. De hecho, las pruebas de que se disponen del mercado de seguros indican que puede que todo el sector de seguros y reaseguros no sea capaz de resistir otro ataque como el del 11 de septiembre. Ello revela las limitaciones de los mecanismos tradicionales de reparto de riesgos e ilustra la necesidad de cooperación entre gobiernos, sectores de la industria y mercados de capital.

La cooperación eficiente entre el sector público y el privado puede por tanto ayudar sustancialmente a reanimar economías locales, mejorando la recuperación ante desastres futuros, y pudiendo ayudar al sector de seguros y reaseguros en la gestión de riesgos.

#### **Lección 4. Los grandes desastres o los hechos destructivos pueden tener efectos globales y requerir una cooperación internacional.**

La escala de un desastre único o de varios desastres puede sobrepasar fácilmente la capacidad de una sola nación para impedir la diseminación de una amenaza por todo el globo. De hecho, varios peligros pueden ser globales por su naturaleza, tal como ocurre con las enfermedades infecciosas. En muchos casos, las estrategias nacionales de gestión de riesgos se tienen que completar con la cooperación internacional. El aumento de la cooperación internacional puede implicar:

- Compartir la información y los conocimientos.
- Coordinar las iniciativas nacionales.
- Diseñar herramientas internacionales para la gestión de desastres.
- Firmar acuerdos.

Los casos concretos de desastres, como aquellos relacionados con contaminación biológica, química o radiológica pueden resultar interesantes para los gobiernos de países vecinos a los afectados, incluso si el desastre sólo ha afectado a un área geográfica limitada (tratado en la cuestión clave 7, capítulo 2). No obstante, el seguimiento global y la transmisión de información están todavía en pañales en cuanto a los peligros de más envergadura, y algunos países carecen de la tecnología necesaria. Incluso allí donde se han desarrollado complejas estructuras de vigilancia y control internacional, dichas estructuras son sistemas nacionales y regionales conectados a red. Tal como quedó recientemente demostrado con la epidemia de neumonía asiática, el seguimiento efectivo y global de los peligros depende en gran medida, no sólo de la capacidad de vigilancia de cada país, sino de su voluntad de cooperar. La transferencia de tecnologías y conocimientos y la creación de capacidad en los países desarrollados son por tanto una herramienta necesaria (aunque no suficiente) para cualquier estrategia de contención de desastres globales.

La comunidad internacional tiene además que crear plataformas de cooperación para compartir la carga de la gestión de riesgos y facilitar la ayuda financiera.

## **Para las conclusiones detalladas**

En la publicación completa *Lessons Learned in Dealing with Large-Scale Disasters*, publicada por la OCDE (2004), ISBN 92-64-02018-7, se puede encontrar un análisis detallado de las lecciones aprendidas en el manejo de desastres a gran escala, así como estudios sectoriales profundos sobre los diferentes aspectos de la respuesta a desastres.

© OCDE 2004

El presente resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado

**Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE publicados originalmente en inglés y en francés.**

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD bookshop  
[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Si desea más información, póngase en contacto con la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones OECD.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
Francia

Visite nuestro sitio web [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

