

Capítulo 7

Invertir hoy para un mañana
más seguro



Los colaboradores en este capítulo incluyen a David Satterthwaite, Milton von Hesse, Joanna Kamiche y Catherine de la Torre.

El reto

De los datos presentados en este Informe se desprende que, a nivel global, el riesgo de desastres se concentra de manera desproporcionada en los países en desarrollo. Si los niveles de exposición a amenazas son similares, los países en desarrollo sufren cotas mucho más altas de mortalidad y pérdidas económicas relativas que los países desarrollados. En general, los países más pobres y aquellos con deficiente gobernanza se encuentran más en riesgo que los más ricos y mejor gobernados. Los impactos de desastres tienen consecuencias más graves en países con economías pequeñas y vulnerables, incluidos muchos pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS) y países en desarrollo sin litoral (LLDC), que en países de mayor extensión con economías más diversificadas. Incluso suponiendo un nivel constante de amenazas, está creciendo el riesgo global de desastres; y el riesgo de pérdidas económicas aumenta a un ritmo más acelerado que el riesgo de mortalidad. En general, el desarrollo económico hace que se incremente el grado de exposición de un país y al mismo tiempo reduce su vulnerabilidad. Sin embargo, en los países de ingresos bajos y medianos con economías que crecen rápidamente, la exposición aumenta a una velocidad mucho mayor que la reducción en vulnerabilidad, lo que lleva a un mayor riesgo en términos absolutos.

Dentro de muchos países en desarrollo el riesgo de desastres se está propagando también de un modo extensivo, lo que se manifiesta en forma de gran número de impactos de poca intensidad que afectan a amplias zonas del territorio de esos países. Casi todos estos impactos están vinculados con amenazas meteorológicas. Estos patrones de riesgo se están extendiendo con rapidez, impulsados por factores como el veloz crecimiento urbano y la ocupación territorial –sin planificación y gestión adecuadas– que hacen que aumenten la población y los activos expuestos. La intensificación en la exposición a amenazas se agrava con la mala gestión ambiental y la degradación de los servicios reguladores que proporcionan los ecosistemas. La evidencia empírica al nivel local muestra que los hogares y comunidades más pobres padecen niveles de pérdidas desproporcionadamente más altos, y que los impactos de desastres conllevan consecuencias para la pobreza. Las poblaciones pobres son menos capaces de absorber pérdidas y recuperarse, y es más probable que experimenten deterioros tanto a corto como a largo plazo en ingresos, consumo y bienestar.

El cambio climático magnificará estas interacciones en el binomio riesgo de desastres-pobreza a todas las escalas. Por un lado, intensifica la severidad, frecuencia, distribución y carácter imprevisible de las amenazas meteorológicas y climáticas. Al mismo tiempo, erosiona la resiliencia de los países y comunidades más pobres por la caída en la producción agraria, el aumento en el déficit hídrico y energético, una mayor persistencia de vectores de enfermedades, y otros efectos. Incluso incrementos reducidos en las amenazas meteorológicas debidas al cambio climático pueden tener consecuencias enormes en el aumento del riesgo. Pero el cambio climático magnifica sobre todo la distribución desigual del riesgo, lo que se traduce en que los impactos y consecuencias para la pobreza de los desastres podrían aumentar de manera dramática en los países y comunidades más pobres y menos resilientes.

7.1 El imperativo de una acción urgente

En principio, los marcos internacionales como el Marco de Acción de Hyogo (HFA), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) reconocen los vínculos que existen entre riesgo de desastres, pobreza y cambio climático. En la práctica, sin embargo, los avances logrados en la implementación de tales marcos no están conduciendo a una reducción sostenible en el riesgo de desastres.

A raíz del HFA muchos países de ingresos medianos y bajos han conseguido importantes

avances en el desarrollo de políticas nacionales, sistemas institucionales y normativas para la reducción del riesgo de desastres. Por contra, los avances hacia la reducción del riesgo de desastres en los principales sectores del desarrollo han sido mucho menores. En muchos países, esto se debe a un insuficiente desarrollo *per se*. Es imposible integrar la reducción del riesgo de desastres en un desarrollo que no existe. Pero el progreso también se ve obstaculizado por debilidades en la gobernanza de la reducción del riesgo, entre otras las dificultades que entraña el recopilar

información exhaustiva sobre riesgos de desastres, la escasa participación de los sectores de desarrollo, y las enormes dificultades que existen a la hora de garantizar la implementación, la aplicación, la responsabilidad y la transparencia.

Los avances en la adaptación al cambio climático son lentos, y las políticas de adaptación y marcos institucionales están, en su mayoría, desconectados de los que han sido creados para reducir el riesgo de desastres, tanto a nivel nacional como internacional. La adaptación enfrenta los mismos retos que la reducción del riesgo de desastres: la disponibilidad de un marco de gobierno que permita abordar el riesgo en los sectores de desarrollo.

En principio, los esfuerzos para conseguir la reducción de la pobreza tanto en zonas rurales como urbanas tienen un potencial considerable para abordar los factores subyacentes del riesgo, siempre que vayan debidamente orientados. Pero en la mayoría de los países, la vinculación de la reducción de la pobreza con los marcos políticos e institucionales para la reducción de los desastres y la adaptación al cambio climático es meramente funcional. Asimismo, la integración de la reducción del riesgo de desastres en instrumentos como los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (PRSP) se limita muchas veces a aspectos de preparación y respuesta en caso de desastres, lo que implica que aún no se ha explotado al máximo el potencial de los PRSP para abordar los factores subyacentes del riesgo.

El mundo está abocado ya a un cambio climático significativo, incluso si se consiguen avances rápidos en la transición hacia una economía baja en carbono. Por tanto, los países proclives a los desastres únicamente podrán frenar el incremento en los impactos de los desastres y sus consecuencias para la pobreza si toman medidas firmes para encarar los factores subyacentes que provocan la concentración y la expansión del riesgo. Si no se confrontan estos factores, los incrementos en el riesgo de desastres y las consecuencias para la pobreza serán dramáticos.

En cambio, si se otorga prioridad a la actuación frente a estos factores, será posible reducir el riesgo de desastres, con lo que se alcanzarían las metas del HFA. Dado que los impactos y consecuencias de los desastres se hallan concentrados de manera tan desproporcionada en los países y comunidades más pobres, actuar de este modo es de enorme importancia también para la reducción de la pobreza y la consecución de objetivos de desarrollo sostenible, como los ODM, además de brindar la mejor oportunidad para la adaptación al cambio climático. Más que un coste, estos esfuerzos se deben considerar como una inversión para construir un futuro más seguro, más estable y más equitativo.

En el recuadro 7.1 se resumen las principales recomendaciones de acción que se mencionan en el Informe.

Recuadro 7.1: Plan de acción: 20 medidas para la reducción del riesgo

Actuaciones recomendadas

Acelerar los esfuerzos encaminados a evitar un cambio climático peligroso

- 1 Consensuar medidas, como por ejemplo la de adoptar un marco multilateral efectivo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y políticas de actuación que permitan elaborar presupuestos sostenibles en carbono. Estas medidas revisten una importancia fundamental si en los países en desarrollo proclives a los desastres se ha de evitar un incremento posiblemente catastrófico en los impactos de los desastres y sus consecuencias para la pobreza.

Aumentar la resiliencia económica de economías pequeñas y vulnerables

- 2 Coordinar las políticas comerciales sobre desarrollo de los sectores de producción con las políticas sobre adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres, con el fin de potenciar la resiliencia económica, especialmente en el caso de SIDS y LLDC.
- 3 Promover la creación de seguros catastróficos mancomunados entre estos países para permitir la transferencia de riesgo soberano a un precio asequible y proporcionar un mecanismo más fiable para la recuperación y la reconstrucción.

Adoptar marcos políticos de desarrollo de alto nivel para reducir el riesgo

- 4 Adoptar marcos políticos nacionales de desarrollo de amplio alcance al más alto nivel, respaldados por los suficientes recursos e impulso político, y enfocarlos hacia los factores subyacentes del riesgo de desastres. Estos marcos deben acomodar, integrar e imprimir coherencia a los esfuerzos ya en marcha de acuerdo con el HFA y demás instrumentos para la reducción de la pobreza y la adaptación al cambio climático.

Orientar la política de desarrollo a abordar los factores de riesgo subyacentes

- 5 Capacitar a gobiernos urbanos y locales para integrar aspectos de reducción del riesgo de desastres en estrategias de mayor alcance que garanticen el acceso de las personas pobres del medio urbano a terrenos seguros con una tenencia también segura, a infraestructura y servicios, y a viviendas adecuadas y resistentes a los desastres.
- 6 Invertir en gestión de los recursos naturales, desarrollo de infraestructuras, generación de medios de vida y mecanismos de protección social para reducir la vulnerabilidad y potenciar la resiliencia de los medios de vida rurales.
- 7 Proteger y mejorar los servicios de los ecosistemas mediante mecanismos tales como normativas sobre espacios protegidos, pago por los servicios de los ecosistemas y una planificación integral.
- 8 Modificar la orientación de las medidas de protección social, de manera que pasen de tener un enfoque exclusivo de respuesta a incluir mecanismos de preparación ante los desastres y una orientación más efectiva hacia los grupos más vulnerables.

Adoptar un enfoque que apoye las iniciativas locales

- 9 Fomentar una cultura de planificación e implementación de la reducción del riesgo de desastres que haga uso de la colaboración y las asociaciones entre gobierno y sociedad civil y que además apoye las iniciativas locales, a fin de reducir así sustancialmente el coste de la reducción del riesgo, garantizar la aceptación a nivel local y acumular capital social.

Utilizar los sistemas ya existentes de administración pública para incorporar nuevas iniciativas a la gobernanza de la reducción del riesgo de desastres

- 10 Velar por que la responsabilidad sobre la reducción del riesgo de desastres quede anclada en los más altos niveles de autoridad política y sea incorporada, de manera explícita, en los planes y presupuestos de desarrollo de cada país.
- 11 Armonizar y, en la medida de lo posible, integrar los mecanismos de gobernanza de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.
- 12 Promover mayores sinergias en el seguimiento de las amenazas y la identificación del riesgo, para conseguir una evaluación más exhaustiva del riesgo por amenazas múltiples, mediante la integración funcional de los organismos científicos y técnicos responsables de meteorología, geología y geofísica, oceanografía, gestión medioambiental etc.
- 13 Someter todas las inversiones públicas a un análisis de rendimiento para acrecentar su sostenibilidad y rentabilidad, y así contribuir de manera significativa a la reducción del riesgo de desastres.
- 14 Incentivar a las oficinas de intervención y auditoría de cada país para que lleven a cabo revisiones periódicas de la implementación de las políticas de reducción del riesgo de desastres con el fin de conseguir mejoras en la responsabilidad y la transparencia, la aplicación y la vigilancia.
- 15 Potenciar los vínculos entre las organizaciones de alerta y las responsables de preparación y respuesta ante desastres, así como entre el nivel nacional y local, para potenciar la efectividad de los sistemas de alerta temprana en comunidades propensas al riesgo.
- 16 Apoyar el desarrollo de mercados de seguros de manera que una mayor proporción de los hogares en riesgo puedan tener acceso a mecanismos para la transferencia del riesgo, junto con otras herramientas financieras como las microfinanzas y la financiación para contingencias.

Invertir para reducir el riesgo

- 17** Incrementar los recursos disponibles para la adaptación al cambio climático en países en desarrollo proclives al riesgo, recursos que deben ser adicionales a los ya comprometidos para la consecución de los ODM, y permitir así que esos países puedan hacer frente a los factores subyacentes del riesgo.

- 18** Aprovechar el incremento del gasto público en el contexto actual de paquetes de estímulo económico en orden a invertir en infraestructura para la reducción del riesgo y en otras medidas que aborden los factores subyacentes del riesgo.

- 19** Velar por que se realicen inversiones adicionales para tener en cuenta aspectos de reducción del riesgo de desastres en todas las nuevas actividades de desarrollo.

- 20** Fortalecer las capacidades de países propensos a los desastres para desarrollar los marcos políticos y de gobernanza necesarios para poner en marcha y gestionar todo lo anterior.

7.2 Acción global para la reducción del riesgo

7.2.1 Mitigación del cambio climático

Los datos respecto al incremento en el riesgo de desastres presentados en este Informe subrayan lo urgente que es impedir que se produzca un cambio climático peligroso. Es necesario imprimir una mayor urgencia a los esfuerzos por recortar las emisiones globales de gases de efecto invernadero y reducir el consumo energético si se ha de evitar un incremento potencialmente catastrófico en el riesgo de desastres, cuyos impactos se concentrarían sobre todo en los países en desarrollo.

La mitigación debe ser una prioridad para los países de ingresos altos, pues son responsables de la mayor parte de las emisiones de GEI hasta la fecha. En la mayoría de los países de ingresos bajos apenas hay margen para la mitigación, dado que los niveles actuales de emisiones de GEI son muy bajos. En muchos países de ingresos bajos las emisiones de dióxido de carbono per cápita son 200 veces inferiores a las de los Estados Unidos de América y Canadá. En 2004, las emisiones anuales de dióxido de carbono per cápita en los Estados Unidos y Canadá fueron de unas 20 toneladas, de entre seis y diez toneladas en la mayoría de los Estados europeos, y de menos de 0,25 toneladas en muchos de los países del África subsahariana y Asia¹. Las cifras per cápita de estas naciones quedan también muy por debajo de la media global fijada para 2030 o 2050 con el fin de ralentizar y después

cesar el aumento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera.

Sin embargo, para lograr los recortes necesarios en las emisiones globales será preciso también determinar un enfoque de desarrollo “bajo en carbono” para todas las economías en crecimiento (incluyendo los países de ingresos bajos o medianos de crecimiento más rápido).

7.2.2 Políticas comerciales y desarrollo de la producción

La amenaza que presenta el riesgo de desastres alcanza sus cotas más altas en el caso de SIDS, LLDC y países con economías pequeñas y vulnerables. Muchos de estos países son, además, muy susceptibles al cambio climático. A medida que se agrava el cambio climático, aumentarán los niveles de amenazas y la vulnerabilidad económica. Dado que muchos de los países vulnerables dependen de un solo sector económico, el riesgo podrá alcanzar niveles insostenibles y, en algunos casos extremos, incluso poner en peligro su viabilidad económica y social como naciones.

Una recomendación clave es comenzar a coordinar las políticas comerciales y sobre desarrollo del sector productivo con las políticas de adaptación al cambio climático y las estrategias para la reducción del riesgo de desastres. Es necesario diseñar estrategias para desarrollar las capacidades y reducir la dependencia de un solo

sector económico. La resiliencia de estos países se incrementará si son capaces de diversificar sus

economías y aumentar su participación en el comercio mundial.

7.3 Marco de políticas para un desarrollo que reduzca también los riesgos

7.3.1 Es posible reducir los factores subyacentes del riesgo

No es imposible reducir los factores subyacentes del riesgo de desastres. En todas las regiones se están aplicando ya enfoques innovadores al nivel local y en diferentes sectores que demuestran que es posible encarar estos factores subyacentes. Entre tales enfoques se encuentran mecanismos para proporcionar tierras, infraestructuras y viviendas a las familias urbanas pobres, fortalecer la resiliencia de los medios de vida rurales, mejorar los valiosos servicios regulatorios y de abastecimiento de los ecosistemas, y hacer uso de microfinanciación, microseguros y seguros indexados para fortalecer la resiliencia. Los mejores resultados en este sentido han surgido en el contexto de asociaciones novedosas entre gobiernos nacionales, autoridades locales y la sociedad civil que sirven para aumentar la efectividad y sostenibilidad de las inversiones, reducir costes y acumular valioso social capital.

La experiencia demuestra que se puede hacer cara a los factores subyacentes del riesgo, y que ya existen las herramientas, métodos y enfoques necesarios para ello; lo que hace falta es integrarlos en el engranaje político. La mayoría de países siguen careciendo de un marco político de desarrollo de alto nivel y debidamente orientado que haga frente a estos factores y apoye enfoques innovadores. Sin ese apoyo central, los esfuerzos ya en marcha para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático no prosperarán.

La adopción de un marco político de estas características más inclusivas redundaría en una mayor coherencia entre los distintos planes, programas y proyectos para la reducción de la pobreza, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible en general, lo que permitiría abordar mejor los factores subyacentes del riesgo de desastres. Estos planes y programas abarcan los

PRSP, los programas nacionales de acción para la adaptación (NAPA), los marcos de Naciones Unidas de asistencia para el desarrollo y demás instrumentos específicos de programación a nivel de cada país. Para ser pertinente y efectivo, un marco político de este tipo debe constituir una prioridad en la programación política, llevar asignados recursos claramente delimitados en los presupuestos nacionales, y contar con liderazgo al más alto nivel de gobierno.

7.3.2 Aprovechar la oportunidad de reducir los riesgos

El objetivo principal de un desarrollo que favorezca la reducción del riesgo debería ser evitar que surjan nuevos riesgos de desastres. Aunque es difícil reducir las actuales concentraciones importantes de riesgos acumulados, si se evita la aparición de riesgos nuevos se estabilizará y, con el tiempo, reducirá el stock total de riesgos de desastres.

Desde esta perspectiva, la reducción de riesgos extensivos resulta de especial importancia, puesto que representa las etapas iniciales de la acumulación del riesgo de desastres. Los riesgos extensivos se pueden afrontar normalmente con inversiones relativamente pequeñas; por ejemplo, se puede reducir de manera considerable el riesgo de inundaciones en asentamientos informales con inversiones de bajo costo en desagües para evacuar lluvias torrenciales. Es mejor reducir los riesgos extensivos ahora que tener que abordar importantes concentraciones de riesgos intensivos en el futuro.

Sin embargo, incluso los riesgos intensivos de desastres se pueden abordar a lo largo del tiempo. Por ejemplo, todos los edificios e infraestructuras se renuevan, reparan, sustituyen o modernizan periódicamente, oportunidades todas ellas para evitar nuevos riesgos de desastres. Cada uno de estos momentos de cambio es un punto de bifurcación: si se aprovecha la oportunidad no se

presentará un nuevo riesgo, pero si se desperdicia el riesgo se irá acumulando.

Los riesgos se van disipando periódicamente en los casos de desastres, y así se reduce el riesgo acumulado. El periodo de recuperación y reconstrucción tras un desastre es, por tanto, una oportunidad de especial importancia para impedir que se creen nuevos riesgos. Pero esta oportunidad solo se puede aprovechar si existe un marco claro de desarrollo que favorezca la reducción del riesgo.

Un segundo objetivo debería ser evitar que los impactos de los desastres por riesgos actuales se traduzcan en consecuencias para la pobreza. Incluso si los países consiguen evitar que se creen riesgos nuevos, las concentraciones ya existentes de riesgos sin materializar pueden ser tan enormes que cabría esperar a plazo corto y plazo medio más y mayores pérdidas por desastres. Para desactivar el binomio riesgo de desastres-pobreza es de importancia crucial asegurarse de que estos impactos no retroalimenten la pobreza.

7.3.3 Gobernanza urbana y local

La población global de asentamientos urbanos informales aumenta en unos 25 millones de personas cada año. Si la expansión de asentamientos informales no regulados sigue siendo el principal mecanismo para absorber el crecimiento urbano, habrá un incremento correspondiente en el riesgo de desastres tanto extensivo como intensivo, y también en la pobreza urbana. Ambos se verán acentuados por el cambio climático.

La mejora de la gobernanza urbana y local debe ser, por tanto, una prioridad clave en la mayoría de los países en desarrollo. Como se destacó en el capítulo 6, la buena gobernanza urbana y local suele ser producto de la asociación entre gobiernos locales capaces, responsables y transparentes y una sociedad civil activa capaz de articular necesidades y prioridades; así como también de la descentralización del poder y los recursos por un gobierno central dispuesto a prestar su apoyo. Las mejoras en la gobernanza urbana y local pueden llevar a la integración de aspectos de reducción del riesgo de desastres en estrategias de mayor alcance que garanticen la provisión de tierras con tenencia segura, infraestructuras y servicios, así como viviendas

adecuadas y resistentes a los desastres, para las familias pobres. En el capítulo 6 se presentaba una lista no exhaustiva de buenas prácticas ya aplicadas en distintas ciudades del mundo que demuestran que es posible absorber el crecimiento urbano de un modo que no haga que aumente el riesgo.

7.3.4 Fortalecimiento de los medios de vida rurales

En los capítulos 3 y 4 se vio que los impactos de los desastres se traducen en consecuencias especialmente difíciles para las personas pobres del medio rural. A pesar de la urbanización, el riesgo de desastres en zonas rurales pobres continuará siendo un reto importante que se verá acentuado por el cambio climático, pues los medios de vida rurales todavía dependen en gran medida de actividades que son sensibles a la meteorología.

En los países con grandes poblaciones rurales pobres será necesario prestar especial atención al fortalecimiento de los medios de vida rurales. Como se indicó en el capítulo 6, ya se están poniendo en marcha enfoques innovadores en determinadas áreas, como la gestión de recursos naturales, el desarrollo de infraestructuras, la generación de medios de vida y otros. Si bien el fortalecimiento de los medios de vida rurales *per se* ya sirve para disminuir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, resulta fundamental integrar aspectos de reducción del riesgo de desastres en estos procesos, para garantizar, por ejemplo, que las nuevas escuelas que se construyan en zonas rurales sean resistentes a las amenazas.

7.3.5 Mejora de los servicios de ecosistemas

Si se siguen degradando los servicios regulatorios que proporcionan los ecosistemas aumentarán las amenazas de tipo meteorológico. El declive en los servicios de abastecimiento hará que se incremente aún más la vulnerabilidad de los medios de vida rurales, y afectará también la disponibilidad de agua y electricidad en los centros urbanos. Proteger y mejorar los servicios de los ecosistemas debe ser, por tanto, otra prioridad clave en las políticas de actuación.

Es más barato y más fácil gestionar y proteger los ecosistemas que restaurar los daños. En el capítulo 6 se destacaron algunos mecanismos

ya disponibles que podrían utilizarse de manera generalizada, como el pago por los servicios de los ecosistemas y la planificación integrada.

7.3.6 Protección social orientada a las familias más pobres y vulnerables

En la actualidad, para prestar asistencia a las personas afectadas por los desastres la mayoría de los países se valen de mecanismos *ex post* (posteriores al desastre) como son la ayuda de emergencia, las transferencias de efectivo y la ayuda alimentaria. Son soluciones a corto plazo, y a menudo no se orientan hacia los grupos más vulnerables, que, dependiendo del contexto, pueden incluir hogares con una mujer como cabeza de familia, personas mayores o niños. Estos mecanismos, además, no tienen en cuenta los

incrementos de pobreza y desigualdad a más largo plazo que provocan las pérdidas por desastres y los efectos negativos para la salud, el desarrollo humano y la productividad.

Otra recomendación clave en materia de políticas, por lo tanto, es modificar el enfoque *ex post* de la protección social hacia la inclusión de mecanismos *ex ante* (anteriores al desastre), y dirigir las actuaciones hacia los grupos más vulnerables. En este Informe no se han analizado las prácticas de protección social, y por tanto no se ofrecen recomendaciones detalladas sobre políticas al respecto. Las mejoras en la protección social deben constituir una prioridad central no solo en las zonas con concentraciones de riesgos intensivos, sino en todas las comunidades afectadas por manifestaciones continuas de riesgos extensivos.

7.4 Enfoque basado en asociaciones

El desarrollo enfocado a la reducción de riesgos debe apoyar a las actuales iniciativas locales y sectoriales, y a la vez basarse en ellas. Debe adoptar de una forma explícita un enfoque sustentado por asociaciones formadas entre el gobierno nacional y el local, la sociedad civil y el sector privado.

En este Informe se insiste en las limitaciones de los enfoques convencionales de planificación y regulación del desarrollo en países de ingresos bajos y medianos en los que una elevada proporción del desarrollo económico y urbano tiene lugar en el sector informal. Aunque las mejoras continuadas en las normativas de construcción, planificación de tierras y regulación del medio ambiente pueden contribuir a la reducción del riesgo en países de ingresos altos y entre medianos y altos, en los más pobres producen beneficios cada vez más escasos e incluso pueden resultar contraproducentes; es algo que puede ocurrir, por ejemplo, si con las normativas de calidad en las construcciones se excluye a las familias pobres del mercado formal de la vivienda.

Para que sea viable un marco de políticas de desarrollo que redunde en reducción del riesgo, será necesario aplicar una cultura distinta a su implementación, una cultura cimentada en la

colaboración y en las asociaciones entre gobiernos y sociedad civil. Como ya se ha visto en el capítulo 6, las asociaciones de este tipo pueden rebajar enormemente el coste de la reducción del riesgo, garantizar el apoyo local para las actuaciones propuestas, y ayudar a construir capital social, reduciendo así la vulnerabilidad a largo plazo.

No se puede exagerar la importancia de este enfoque. Por ejemplo, las inversiones en sistemas de desagüe para reducir los riesgos extensivos en los asentamientos urbanos informales carecerán de efectividad si no se mantienen, o si quedan bloqueados por residuos o inutilizados por edificaciones posteriores. Si el sistema de desagües se planifica y construye en colaboración con el gobierno local y las comunidades afectadas, habrá muchas más probabilidades de que sea mantenido y protegido a largo plazo.

Para adoptar este enfoque, sin embargo, se necesita un cambio de cultura en la administración pública de muchos países, y por ende las correspondientes inversiones en desarrollo de capacidades con apoyo de la comunidad internacional. Históricamente, las entidades donantes bilaterales y multilaterales han preferido grandes proyectos impuestos desde arriba como

mecanismo fácil para el desembolso y gestión de fondos. A ellas también les incumbe, por tanto, la responsabilidad de apoyar un planteamiento basado en procesos participativos a nivel local. Ya

se dispone de experiencia suficiente en el trabajo con consorcios de ONG y mecanismos como los fondos sociales para gestionar la interfaz entre donantes, gobiernos y comunidades locales.

7.5 Gobernanza efectiva para la reducción del riesgo

Además de un marco político que otorgue prioridad a un desarrollo con reducción del riesgo, se necesita también un sistema de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres, la reducción de la pobreza y la adaptación al cambio climático, capaz de asegurar que se integren consideraciones de riesgo en todas las inversiones en el desarrollo. Las mejoras en la gobernanza de reducción del riesgo son de una importancia fundamental para conseguir un vehículo político y un enfoque sistemático para la planificación, financiación y monitoreo de las inversiones en todos los sectores.

En particular, es necesario armonizar los actuales sistemas institucionales y de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, pero utilizando los sistemas ya existentes de la administración pública. Todos los países tienen diferentes sistemas políticos y jurídicos, y procedimientos distintos en su administración pública: no hay marco de gobernanza para la reducción del riesgo que se adapte a todos por igual. La elaboración de un marco de gobernanza único para la reducción del riesgo debería ofrecer oportunidades para una implementación más eficaz de las políticas, así como para evitar la duplicación y la falta de coordinación. La armonización de los marcos y requisitos internacionales de planificación e informes ayudaría a lograr una mejor integración a nivel de país.

La responsabilidad institucional y administrativa de la reducción del riesgo debe recaer en el más alto nivel de gobierno, de forma que haya autoridad política y recursos suficientes para influir en las políticas de desarrollo. Si la reducción del riesgo queda incluida de forma explícita en los planes y presupuestos de desarrollo nacional, todos los departamentos

gubernamentales podrán programar actividades e inversiones para la reducción del riesgo.

Afortunadamente, la revisión del progreso con respecto al HFA ha destacado que en muchos países ya se están creando mecanismos novedosos para una gobernanza que favorezca la reducción del riesgo, mecanismos que pueden servir de base sobre la cual construir un marco de gobernanza mejorado.

7.5.1 Monitoreo de amenazas e información sobre riesgos

Las responsabilidades relativas al monitoreo de amenazas y la gestión de la información sobre riesgos se encuentran en la actualidad dispersas entre un buen número de organismos técnicos gubernamentales, universidades y proyectos de cooperación técnica internacional. Por ello, se está progresando poco en la realización de evaluaciones exhaustivas del riesgo de amenazas múltiples, y el monitoreo de amenazas muchas veces se lleva a cabo de manera coyuntural e irregular.

Se recomienda, por tanto, que dentro del contexto del sistema de planificación de cada país se trate de conseguir una mayor sinergia en el monitoreo de amenazas y la identificación del riesgo, algo que se podría lograr mediante la integración funcional o fusión en una sola institución de un elevado número de organismos científicos y técnicos responsables de meteorología, geología y geofísica, oceanografía y gestión medioambiental.

Esta integración funcional o fusión institucional mejoraría la disponibilidad de información precisa y actualizada sobre riesgos de desastres a la escala y con el formato apropiados para apoyar la toma de decisiones. Así se facilitarían, por ejemplo, el análisis de costes y beneficios de

la integración en las inversiones públicas de la reducción del riesgo de desastres, con inclusión de la protección y renovación de ecosistemas; la identificación de prioridades de inversiones correctivas para la reducción del riesgo de desastres; la evaluación de niveles probabilísticos de riesgo para el cálculo de primas de seguros; la elaboración de mapas de amenazas para su uso por parte de gobiernos locales y municipales en la planificación y regulación territoriales y el uso de la tierra; la formulación de normas de construcción; la diseminación de información sobre riesgos al sector privado y la sociedad civil; y el establecimiento de normativas y criterios para la reducción de riesgos, como por ejemplo la nueva norma ISO 3100 que actualmente está en estudio.

Un mejor monitoreo de las amenazas apoyaría la alerta temprana relacionada con los principales riesgos con que se enfrenta cada país, que incluyen ciclones, inundaciones, erupciones volcánicas y riesgos relacionados con la variabilidad climática, tales como los ciclos de El Niño Oscilación Sur (ENOS).

7.5.2 Incorporación del análisis de rentabilidad en las inversiones públicas

Algunos países han incorporado innovaciones de gobernanza en sus sistemas de inversión pública, como por ejemplo el análisis de costes y beneficios en la reducción del riesgo de desastres, ilustrado en la tabla 5.5.

Sobre la base de información precisa y actualizada respecto a amenazas, vulnerabilidades y riesgos, un sistema eficaz de inversiones públicas, localizado normalmente en el ministerio de planificación o en el de finanzas, serviría para garantizar que todas las inversiones públicas nuevas fuesen sometidas a un análisis de costes frente a beneficios para determinar si los costes adicionales por la incorporación de medidas de reducción del riesgo de desastres están justificados por el nivel de riesgo. Con ello mejoraría la sostenibilidad y rentabilidad de las inversiones públicas, ya sean para el desarrollo sectorial o local, para nuevos proyectos de desarrollo o para la rehabilitación de infraestructuras y servicios existentes. Estas actuaciones contribuirían en alto grado a la reducción de futuros riesgos de desastres.

El ministerio de finanzas o de planificación se encargaría normalmente también de administrar los recursos presupuestarios nacionales para inversiones destinadas a reducir y corregir los riesgos actuales o riesgos que es probable que aumenten a causa del cambio climático. Tales recursos se emplearían en la mitigación de amenazas; el reforzamiento de instalaciones e infraestructuras clave pero vulnerables (por ejemplo, centros escolares, hospitales, instalaciones de saneamiento y redes de suministro de agua y electricidad); desarrollo de sistemas de alerta temprana; restauración de ecosistemas; y otras inversiones correctivas de reducción del riesgo de desastres.

Si la reducción del riesgo de desastres queda integrada en los sistemas de inversiones públicas, el ministerio de finanzas o de planificación sería también el organismo más indicado para negociar la transferencia del riesgo soberano residual mediante participación en seguros catastróficos mancomunados y emisión de bonos para catástrofes u otros instrumentos, y para garantizar la existencia de recursos adecuados para inversiones en recuperación y reconstrucción tras los desastres mediante la gestión de fondos de contingencia.

7.5.3 Garantizar la implementación

Otra innovación sobre gobernanza que se ha llevado a la práctica en algunos países es la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en la agenda de auditorías periódicas a realizar por la oficina de intervención o auditoría del Estado para vigilar la actuación del sector público. Esto depende, a su vez, de que la reducción del riesgo sea un componente central de la política nacional y que esté incluida en los planes y presupuestos nacionales de desarrollo.

De esta forma se podrá garantizar la puesta en práctica y aplicación de las políticas y normas de reducción de riesgos a todos los niveles y sectores del gobierno. Sin mejoras en la implementación, el cumplimiento y el control hay un verdadero peligro de que otros avances en políticas y gobernanza produzcan logros sobre el papel pero un impacto mínimo en los factores subyacentes del riesgo.

Las auditorías pueden llevar a sanciones administrativas o de otro tipo si detectan falta de cumplimiento. Pero también se pueden utilizar

para sacar a la luz deficiencias e identificar las mejoras necesarias, y por tanto deben convertirse en elemento clave en los marcos de gobernanza para la reducción de riesgos.

7.5.4 Mejoras en los sistemas de alerta temprana

El análisis de los sistemas de alerta temprana (ver el recuadro 5.2) destacó nueve áreas en las que se precisan mejoras para garantizar que las personas en situación de riesgo tienen acceso a información de alerta temprana difundida a tiempo y fácilmente comprensible, conocen los riesgos y están preparadas para actuar de la manera necesaria para reducir esos riesgos. Más concretamente, es preciso intensificar los vínculos entre los sistemas que alertan de amenazas inminentes y las organizaciones encargadas de la preparación y respuesta frente a desastres; también es preciso fortalecer las capacidades de preparación y respuesta a nivel local y de la comunidad. La experiencia indica que incluso si fallan los sistemas de alerta temprana nacionales y regionales, las zonas dotadas de capacidades locales fuertes sufren una tasa de mortalidad notablemente inferior aun en casos de eventos catastróficos.

7.5.5 Transferencia de riesgo y mecanismos financieros

Aún existen importantes barreras que impiden la penetración de los seguros contra catástrofes en los países de ingresos bajos y entre medianos y bajos. Estas barreras abarcan la falta de evaluaciones exactas y sistemáticas y las necesarias infraestructuras financieras.

El apoyo al desarrollo de mercados de seguros en los países de ingresos bajos es otra innovación en gobernanza para la superación de estas barreras, y hace posible que una proporción más alta de los hogares en situación de riesgo tengan acceso a mecanismos de transferencia de riesgos. El desarrollo de los mercados de seguros tiene que ser complementado con medidas como la microfinanciación y mecanismos de fondos de contingencia para abordar los diferentes estratos de riesgo en cada país.

Una mayor penetración de los mecanismos de transferencia del riesgo en los países de ingresos bajos proporciona, además, un mecanismo más rápido, previsible y transparente de financiación para la recuperación y reconstrucción, lo que permite una recuperación rápida de los medios de vida y los activos perdidos.

7.6 Invertir hoy para un mañana más seguro

En general, las implicaciones en cuanto a coste de las recomendaciones antes presentadas tienen tres componentes principales:

1. **Inversiones en un desarrollo que favorezca la reducción del riesgo:** es decir, el coste de proporcionar las infraestructuras y servicios necesarios para abordar los factores subyacentes del riesgo. Ejemplos de tales inversiones serían mejoras en los desagües de superficie y para casos de tormentas en zonas urbanas; el reforzamiento de edificios e infraestructuras para reducir su vulnerabilidad; el mejoramiento de los sistemas de agua y saneamiento, salud y educación; o la dotación de infraestructuras en zonas rurales.
2. **Integración de aspectos relativos a la reducción del riesgo:** el coste adicional

derivado de la integración de aspectos relativos a la reducción del riesgo en las inversiones anteriores.

3. **Marco de gobernanza para la reducción de riesgos:** el coste de elaborar marcos de gobernanza y potenciar capacidades tanto a nivel nacional como local para poner en marcha las tareas relacionadas en los apartados 1 y 2 anteriores y garantizar su implementación.

Los avances con respecto a los dos primeros componentes dependerán de la existencia de un marco de gobernanza adecuado. Por otra parte, un marco de gobernanza sin inversiones en los dos primeros componentes sería análogo a un país con una normativa adecuada sobre la construcción pero donde el 90% de las viviendas de las familias pobres se construyen en el sector informal sin referencia a

esa normativa. Dicho de otro modo, las inversiones en las tres áreas se apoyan unas a otras.

7.6.1 Invertir en un desarrollo que favorezca la reducción del riesgo

Para calcular el coste de las inversiones en un desarrollo que favorezca la reducción del riesgo se debe tener en cuenta tanto el coste de abordar los actuales déficits de desarrollo, como por ejemplo la modernización de asentamientos informales ya existentes o la restauración de ecosistemas deteriorados, como el coste de garantizar que todo proyecto de desarrollo nuevo contribuya a la reducción del riesgo: por ejemplo, velando por que las familias urbanas pobres tengan acceso a terrenos, infraestructuras y servicios seguros.

Es difícil o incluso imposible elaborar estimaciones exactas a escala global de la cuantía de las inversiones necesarias para reducir los

déficits de desarrollo en zonas rurales y urbanas. Sin embargo, tal como muestra el recuadro 7.2, los cálculos realizados por el Proyecto del Milenio dan una idea de la magnitud de esas inversiones.

Estos cálculos indican que las inversiones necesarias para afrontar los factores subyacentes del riesgo en zonas rurales y urbanas ascienden a centenares de miles de millones de dólares al año. Como se señaló en el capítulo 6, estos costes se pueden reducir en gran medida mediante asociaciones innovadoras entre el gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, incluso si los gobiernos amplían y adoptan de forma generalizada estos planteamientos participativos, resulta evidente que se precisan inversiones elevadas y sostenidas para hacer frente a los factores subyacentes del riesgo, y que la comunidad internacional tendrá que aportar una parte importante de las mismas. La reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio

Recuadro 7.2: El coste de alcanzar los ODM

Las estimaciones detalladas del coste de alcanzar los ODM en Bangladesh, Camboya, Ghana, Tanzania y Uganda sugieren un total de unos 1.000 dólares por persona². De esta cantidad, algo así como la mitad es para infraestructuras. El único componente relacionado con viviendas es de unos 30 dólares por persona para mejoramientos en los asentamientos informales³. La diferencia entre la inversión total necesaria para la consecución de los ODM y los fondos disponibles a nivel nacional de hogares y gobiernos se estima en unos 600 dólares por persona para estos cinco países. Aplicando esta media únicamente a los PMA, se necesitaría una financiación externa por valor de 480.000 millones de dólares en diez años. En 2006 se estimó que la brecha de financiación de los ODM para todos los países de ingresos bajos y medianos alcanzaba los 73.000 millones de dólares, y que esta cifra ascendería a 135.000 millones de dólares en 2015. Estos cálculos proporcionan una idea del elevado coste de confrontar el déficit de desarrollo, aspecto necesario para la reducción del riesgo de desastres en los países pobres.

El coste estimado de paliar las deficiencias actuales en el aprovisionamiento de agua, saneamiento y desagües en zonas urbanas ofrece otro ejemplo de gran relevancia. Suponiendo que en África y América Latina hay 30 millones de viviendas urbanas sin abastecimiento de agua y saneamiento, y 150 millones en Asia⁴, y que el coste medio por hogar de proveer agua, saneamiento y desagües es de entre 200 y 400 dólares⁵, más entre 200 y 400 dólares adicionales para las infraestructuras colectivas necesaria (incluyendo la extracción y

depuración del agua), harían falta en total entre 42.000 y 84.000 millones de dólares. La proporción de esta cantidad que podrían aportar los gobiernos locales y nacionales difiere enormemente entre regiones y países. Además, estos cálculos solamente tienen en cuenta las infraestructuras de agua y saneamiento que son precisas en zonas urbanas, sin contar las inversiones necesarias para el 55% de la población que vive en zonas rurales.

El coste de mejoramiento de los asentamientos informales se ha cifrado en una media de 665 dólares por persona⁶, por lo que el coste total de mejorar las viviendas de las personas que viven en asentamientos informales, cuyo número asciende a entre 800 y 1.000 millones, sería de entre 532.000 y 665.000 millones de dólares⁷. Si fuese posible recuperar el 30% de estas inversiones por medio de pequeños préstamos y el 10% fuese aportado por los propios interesados, se necesitarían, no obstante, entre 300.000 y 400.000 millones de dólares.

El coste de aportar alternativas de calidad al crecimiento de asentamientos informales para un número estimado de 457 millones de personas entre 2005 y 2020, mediante apoyo a la autoconstrucción, requeriría una inversión per cápita de 400 dólares, lo que supondría un importe total de 182.000 millones de dólares. El 60% de esta cantidad (110.000 millones de dólares) tendría que ser contribuido en forma de subvenciones; el 40% restante se podría financiar con los ahorros y contribuciones de los hogares participantes y mediante recuperación de costes a través de pequeños préstamos.

climático en los países en desarrollo necesita un esfuerzo significativo por parte de la comunidad internacional.

Paradójicamente, es posible que la actual crisis económica mundial ofrezca una oportunidad para promover estas inversiones. Muchos países están aumentando la inversión pública en infraestructuras y creación de empleo, por ejemplo, como parte de sus paquetes de estímulo económico. En la medida en que estas inversiones vayan enfocadas hacia un desarrollo que reduzca los riesgos (por ejemplo, mejorando los desagües en áreas propensas a inundaciones), se podrían usar como herramienta de reducción del riesgo.

7.6.2 Incorporación de la reducción de riesgos

La reducción del riesgo (sea conceptualizada como reducción del riesgo de desastres o como adaptación al cambio climático) se suele considerar un coste adicional. De hecho, uno de los principales argumentos aducidos para justificar la falta de avances en la reducción del riesgo de desastres es que los países en desarrollo tienen otras prioridades, como la reducción de la pobreza, y no pueden financiar el coste adicional de la reducción del riesgo de desastres.

Este Informe propone un planteamiento muy diferente. Como ilustró la tabla 5.5, la inversión en la reducción del riesgo de desastres se traduce, por norma general, en un elevado ahorro en cuanto a pérdidas sostenidas y gastos de reconstrucción necesarios, y es por tanto una manera de rebajar el coste de la reducción de la pobreza y de abordar los factores subyacentes del riesgo. Es decir, si se invierte en reducción del riesgo de desastres, el coste real de afrontar los factores subyacentes del riesgo será más bajo.

Los mecanismos como los seguros catastróficos mancomunados o los bonos para catástrofes pueden servir como medio para transferir los riesgos residuales cuando no resulta rentable reducirlos. Dado que en la mayoría de los países de ingresos bajos y entre medianos y bajos los mercados de seguros están poco desarrollados,

esta recomendación de actuación política requiere el apoyo del sector público para garantizar la disponibilidad de evaluaciones de riesgos que permitan estimar los niveles de amenazas y riesgos y contribuir a los costes iniciales relativos al establecimiento de un mercado de seguros. Estos costes deben quedar incluidos en los presupuestos de mejora de las estructuras de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres.

7.6.3 Marco de gobernanza para la reducción del riesgo

Resulta difícil también estimar las inversiones necesarias para mejorar los marcos nacionales de política y gobernanza, pues las necesidades y capacidades varían de un país a otro.

Muchas de las inversiones requieren un cierto grado de cooperación técnica internacional, incluso en países donde la mayoría de los recursos y capacidades más importantes ya existen a nivel nacional. En cualquier caso, el recurso clave es voluntad política más que financiación internacional. Cuando se cuenta con la voluntad política necesaria, incluso inversiones reducidas pueden proporcionar enormes beneficios. Sin voluntad política, incluso las grandes inversiones en el fortalecimiento de capacidades pueden tener escaso impacto real.

Por consiguiente, los requisitos clave son ayudar a los países a potenciar los mecanismos de gobernanza y mejorar la gestión de las inversiones necesarias para abordar los factores de riesgo subyacentes, así como garantizar que se incorpore la reducción del riesgo de desastres en esas inversiones. Si no se potencian esos mecanismos y esas capacidades, las actuaciones para el desarrollo, por importantes que sean, podrán tener escasos efectos tangibles, o incluso ser contraproducentes. Si se potencia la gobernanza para la reducción del riesgo, las pequeñas inversiones pueden generar enormes beneficios. Invertir hoy en el fortalecimiento de capacidades es crucial si las generaciones del futuro han de disfrutar de un mañana más seguro.

Notas

- 1 Banco Mundial, *World Development Indicators On-line*, <http://go.worldbank.org/U0FSM7AQ40>, consultado el 1 de noviembre de 2008
- 2 Sachs y Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, 2005. Las cifras originales presentaban datos anuales para 2006, 2010 y 2015. Para obtener las cifras aquí citadas se tomó la media de estas tres cifras anuales y se multiplicó por 10.
- 3 Es una cifra inadecuada. Comunicación personal de David Satterthwaite, IIED, Londres. Recibido 10.01.2009
- 4 Hardoy *et al.*, 2001
- 5 Es imposible estimar costes reales, en parte porque varían mucho de país a país –y también dentro de los propios países– dependiendo de quién se encarga del diseño y la implementación. Una solución para un país “de ingresos altos” con suministro ininterrumpido de agua potable y retrete con cisterna de agua corriente tendrá, por lo general, un coste mucho más elevado; algunos programas novedosos para el abastecimiento de agua potable y saneamiento tienen un coste menor.
- 6 Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, 2005. Esta estimación incluye la financiación de la compra y traspaso de terrenos, modernización de las viviendas, redes e infraestructuras colectivas, centros escolares y centros de salud, instalaciones comunitarias, planificación y superintendencia, y fortalecimiento de las capacidades de la comunidad.
- 7 Esto cuadra bien con otras estimaciones: por ejemplo, la de la Alianza de las Ciudades (*Cities Alliance*), según la cual hacen falta 50.000 millones de dólares para el mejoramiento de las viviendas de 100 millones de habitantes de asentamientos informales; y la estimación de 74.000 millones de dólares para este fin de UN-HABITAT; ver Flood, 2004.

