

2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction



#MEXICOGP2017

22-26 May 2017 - Cancun, Mexico



UNISDR

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction

In support of the Sendai Framework
for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030

Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017

Resumen y reflexiones del diálogo en línea

El diálogo se llevó a cabo del 16 de mayo al 5 de junio de 2016 con la participación de más de 300 personas provenientes de 60 países. Se debatieron durante una semana cada una de las tres preguntas planteadas antes de ser resumidas. El diálogo estuvo abierto a comentarios generales, casos específicos y buenos ejemplos para cada una de las preguntas, así como también a sugerencias sobre elementos específicos de estrategias que han de ser formuladas con el fin de cumplir con los retos relacionados con las preguntas debatidas. Jerry Velasquez de UNISDR se encargó de moderar el diálogo y realizar el siguiente resumen.

Junio de 2016, UNISDR

Índice

<i>Contexto</i>	3
<i>Análisis y síntesis</i>	4
<i>Pregunta 1 - Resumen y reflexiones</i>	6
<i>Desarrollo y origen del riesgo</i>	6
<i>Comprensión de los riesgos y su reducción</i>	7
<i>Gobernanza del riesgo de desastres</i>	8
<i>Transferencia del riesgo y seguros</i>	10
<i>Protección y revitalización del ecosistema</i>	11
<i>Alertas tempranas y pronósticos</i>	12
<i>Inversión privada resiliente</i>	12
<i>Principio de «reconstruir mejor» en la recuperación y reconstrucción posterior a desastres</i>	13
<i>Reducción del riesgo de desastres con protección social</i>	14
<i>Mejoras de los códigos de construcción</i>	15
<i>Agricultura y medios de subsistencia rural resilientes</i>	16
<i>Pregunta 2 - Resumen y reflexiones</i>	18
<i>Creación de capacidad de la RRD</i>	18
<i>Revisión de planes y estrategias existentes</i>	19
<i>Evaluación y comprensión de riesgos</i>	19
<i>Mejora en los procesos de planificación de la RRD</i>	21
<i>Compromiso de las partes interesadas en la preparación</i>	21
<i>Mejora en los contenidos de planes y estrategias de la RRD</i>	21
<i>Pregunta 3 - Resumen y reflexiones</i>	24
<i>Reducción de la vulnerabilidad y creación de resiliencia</i>	24
<i>Propagación de buenas prácticas para reducir la mortalidad</i>	24
- <i>Consideración del riesgo de desastres por parte de la inversión pública</i>	25
- <i>Mejoras en las prácticas de construcción</i>	26

<i>Gestión de los factores subyacentes del riesgo</i>	26
- <i>Promoción de la inclusión</i>	27
- <i>Mejoras en la seguridad alimentaria y las prácticas agrícolas</i>	29
- <i>Promoción de la cohesión social y mejora del capital social</i>	30
- <i>Reducción de la vulnerabilidad en las economías pequeñas</i>	30
<i>Cómo abordar desastres pequeños pero recurrentes o desastres provocados por riesgos extensivos</i>	31

Resumen y reflexiones

Diálogo en línea

Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017

16 de mayo a 5 de junio de 2016

Contexto

La Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 como proyecto mundial para reducir el riesgo de desastres y gestionar múltiples amenazas a todos los niveles, entre todos los sectores y entre un sector y otro.

Algunos países ya han empezado a implementar el Marco de Sendai. El objetivo de la primera fecha es aumentar el número de países con estrategias y planes de reducción del riesgo de desastres, tanto a nivel nacional como local, que se ajusten al nuevo Marco antes del año 2020. Es de vital importancia compartir las experiencias prácticas en materia de aplicación para reforzar aún más la implementación del Marco.

La quinta sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017, que tendrá lugar entre el 22 y el 26 mayo de 2017 en Cancún, México, constituye la primera oportunidad para identificar elementos y aspectos fundamentales del Marco de Sendai que requieren atención, acción y asesoramiento a fin de impulsar dicha implementación hacia los resultados previstos. Merecen especial atención aquellos mecanismos que permitan construir los fundamentos que apoyen el éxito de los objetivos inminentes del Marco de Sendai para el año 2020 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible hasta el año 2030.

UNISDR inició un proceso de consultas con países y partes interesadas a principios de mayo de 2016 con el objetivo de identificar aquellas cuestiones que serán debatidas en la Plataforma Global de 2017 mediante los

debates estratégicos con jefes de estado y de gobierno, ministros, líderes de sociedades civiles y directores ejecutivos en las sesiones especiales, plenarios y los debates técnicos de alto nivel, a los que también asistirán expertos gubernamentales, representantes de la sociedad civil, instituciones técnicas y científicas, el sector privado y los medios de comunicación en cuanto a sesiones de trabajo entre múltiples interesados y eventos especiales.

Para facilitar el proceso de consultas, se distribuyó un cuestionario con las preguntas a tratar con el objetivo de recibir comentarios al respecto.

Este documento es un resumen de las contribuciones y los comentarios proporcionados por los participantes en el diálogo en línea que se llevó a cabo del 16 de mayo al 5 de junio de 2016.

Análisis y síntesis del diálogo en línea

Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017

El diálogo en línea destacó una serie de cuestiones relacionadas con las tres preguntas tratadas, que conforman la base para diseñar la estructura inicial de la Plataforma Global 2017.

Para comprender los riesgos y su reducción, las principales cuestiones que surgieron son la necesidad de mejorar la base empírica socioeconómica para reducir el riesgo de desastres, que permitirá abordar los desastres pequeños pero frecuentes y aquellos provocados por riesgos extensivos. Se hicieron también una serie de sugerencias sobre cómo mejorar la recopilación de datos y su desglose, así como la evaluación y el análisis de los riesgos, además de reflexionar sobre otras amenazas en la comprensión de riesgos.

Para apoyar la acción, el diálogo planteó mejorar la gobernanza del riesgo de desastres y respaldar la legislación y la rendición de cuentas en materia de reducción del riesgo de desastres.

A la hora de abordar los factores subyacentes del riesgo de desastres, los debates propusieron incentivar la inclusión en la toma de decisiones y en la acción, reducir el riesgo de desastres mediante la protección social, así como fomentar la cohesión social y la mejora del capital social.

Se produjo un firme llamamiento a favor de que las inversiones públicas y privadas fueran sensibles a los riesgos. Asimismo, se abogó por mejorar la transferencia de riesgos y seguros en dicha materia, las alertas tempranas y los pronósticos, así como también las prácticas de construcción y la ordenación territorial.

También se solicitó mejorar el principio de «reconstruir mejor», relacionado con la recuperación y reconstrucción tras desastres, la protección y revitalización del ecosistema, además de fomentar la agricultura y los medios de subsistencia rural resilientes.

Para apoyar el cumplimiento del objetivo del Marco de Sendai fijado para el año 2020, el diálogo propuso desarrollar programas para la creación de capacidad de la RRD, así como mecanismos de apoyo para mejorar los contenidos de los planes y las estrategias de la RRD, apoyar y fomentar la revisión de los planes y las estrategias existentes, promover la mejora del proceso de planificación e involucrar a las partes interesadas en la preparación de dichos planes.

Por último, también se exigió centrar la atención en los medios necesarios para reducir la vulnerabilidad de las economías pequeñas.

PREGUNTA 1 - ¿Qué actividades y programas pueden ser efectivos a la hora de frenar el incremento de las pérdidas económicas causadas por desastres?

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) y los logros generados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden atribuirse el mérito de haber reducido la tasa de mortalidad relacionada con los desastres hidrometeorológicos, pero es evidente que no estamos progresando tanto en lo que a las pérdidas económicas causadas por estos mismos desastres se refiere.

La tendencia a la disminución de la tasa de mortalidad demuestra que las inversiones en materia de desarrollo en actividades como alertas tempranas, la preparación y los planes de contingencia producen avances positivos si se ha invertido para reducir la vulnerabilidad de la población y las comunidades.

Sin embargo, el mismo modelo de desarrollo, cuando no tiene como objetivo aumentar la resiliencia, también impulsa la aparición de nuevos riesgos debido al agravamiento de las amenazas, la creación de vulnerabilidades y el aumento del grado de exposición. Por ejemplo, en este momento nos enfrentamos a una tendencia creciente y total de pérdidas económicas a causa de desastres en los sectores público y privado. Por primera vez a nivel mundial, las pérdi-

das económicas anuales derivadas de los desastres superaron los 100.000 millones de dólares estadounidenses durante un período de cinco años consecutivos (132.000 millones de dólares en 2010, 364.000 millones en 2011, 156.000 millones en 2012, 119.000 millones en 2013 y 110.000 millones en 2014). Durante estos últimos diez de años en los que las temperaturas y las precipitaciones han batido todos los récords, hemos sido testigos de pérdidas económicas de alrededor de 1,4 billones de dólares.

A medida que el cambio climático se agudiza y las amenazas resultantes se vuelven cada vez más erráticas e inciertas, el progreso económico, es decir, el ritmo acelerado del crecimiento urbano y de población se han combinado para concentrar a personas, empleos y propiedades en zonas expuestas a dichas amenazas, ha incrementado.

Hay pocos países que hayan logrado revertir el aumento de las pérdidas económicas en el sector tanto público como privado. El objetivo (c) del Marco Sendai exige que el crecimiento de los riesgos se mantenga al mismo nivel o sea inferior a la tasa de crecimiento económico mundial.

Algunas estrategias como la planificación de recuperación previa a los desastres, la ordenación territorial, las inversiones sensibles al riesgo, la reducción de riesgos en las cadenas de suministro mun-

diales y el fortalecimiento de mecanismos de seguro pueden frenar la aparición de nuevos riesgos.

- *¿Qué medidas son necesarias para reducir las pérdidas económicas?*
- *¿Qué políticas y acuerdos institucionales favorables están o deberían entrar en vigor?*
- *¿De qué manera pueden los gobiernos asegurar que las estrategias de desarrollo limitan la aparición de nuevas vulnerabilidades y reducen el grado de exposición a las amenazas?*

- *¿Qué medidas pueden tomarse para incrementar estos esfuerzos y así poder calcular las pérdidas económicas relativas a los desastres?*

Esta sesión concreta acerca de la PREGUNTA 1 fue debatida del 16 al 22 de mayo. El debate abarcó comentarios de carácter general, así como casos específicos y buenos prácticas, además de sugerencias acerca de elementos específicos de estrategias que deben ser desarrollados a fin de alcanzar el objetivo mencionado anteriormente.

PREGUNTA 1

¿Qué actividades y programas pueden ser efectivos a la hora de frenar el incremento de las pérdidas económicas causadas por desastres?

Desarrollo y origen del riesgo

Es necesario destacar que la mejor oportunidad para reducir los riesgos es ir directamente al origen que los causa. Para ello, el diálogo en línea señaló la necesidad de encontrar medios que aseguren que el desarrollo futuro no originará nuevos riesgos. Una sugerencia es que la economía ya no siga siendo el símbolo principal del desarrollo. De esta manera, no se fomentan las actividades que crean los riesgos de desastres únicamente porque sean favorables al desarrollo económico. Asimismo, se observó que las amenazas son naturales, mientras que los desastres no lo son, puesto que estos son el resultado de una mala planificación y un incremento del grado de exposición de la población y los bienes a zonas proclives a amenazas. En cierto sentido, esto también quedó reflejado cuando se trató la cues-

tión acerca de las compensaciones recíprocas entre el incremento de los beneficios económicos y el incremento en cuanto a riesgos y pérdidas se refiere. Por ejemplo, se observó que la elección de los emplazamientos de obras y los métodos de construcción deberían basarse en la posibilidad de que acontezcan riesgos y no en la vida prevista del edificio. Otro ejemplo es que se solicitó informar a los agricultores acerca de aquellas zonas propensas a inundaciones a fin de que pudieran tomar decisiones fundadas sobre dónde invertir sus esfuerzos a la hora de fijar su residencia. También se señaló la necesidad de informar a las comunidades sobre la reubicación de las actividades económicas, siempre que sea posible, con el fin de reducir los riesgos.

Las sugerencias sobre la manera de fomentar esto incluyen mejorar la

evaluación de pérdidas económicas, mejorar la comprensión de las pérdidas económicas causadas por desastres habituales o de pequeña magnitud que ocurren con frecuencia y que, al acumular riesgos, son casi tan destructivos como aquellos de mayor magnitud. Otro ejemplo dado sobre cómo aumentar la resiliencia del desarrollo es asegurar que la reducción del riesgo de desastres está plenamente integrada a la planificación y al presupuesto del desarrollo a todos los niveles. Se llegó a la conclusión que evitar los riesgos es, y siempre será, la mejor manera de reducir las pérdidas.

Fue interesante ver en este mismo debate que las mismas iniciativas para reducir el riesgo de desastres crean, a su vez, riesgos adicionales. El ejemplo de un dique construido para proteger una ciudad de inundaciones y que a su vez sirva de carretera, podría contribuir al aumento del anegamiento debido a las precipitaciones durante la estación del monzón y a interrumpir la circulación, provocando así pérdidas económicas.

Se tiene una mayor conciencia de que la población y el crecimiento económico llevarán consigo un aumento de las actividades económicas en zonas propensas a amenazas, que a su vez producirá un aumento de los riesgos.

Por ejemplo, la empresa de evaluación de daños provocados por catástrofes AIR Worldwide estima que el valor de reemplazar las propiedades costeras que están aseguradas incrementará un 7% al año, que significa que el valor en riesgo probablemente se duplique cada década. Por lo tanto, que el desarrollo sea sensible al riesgo debería ser una prioridad si queremos asegurarnos de que el crecimiento de las futuras pérdidas económicas pueda ser gestionado.

Comprensión de los riesgos y su reducción

Uno de los requisitos fundamentales para permitir que la acción reduzca las pérdidas es la comprensión del riesgo de desastres. Comprender el estado actual y el crecimiento futuro de riesgos al que una sociedad o nación se enfrenta, los impulsores de sus diversos componentes (amenazas, vulnerabilidad y grado de exposición) y la determinación de las capas que conforman el riesgo, permiten entender mejor las medidas que deben adoptarse para reducir las consecuencias.

Por ejemplo, se puede recurrir a diferentes opciones, como la creación de resiliencia en la sociedad para pequeños desastres que ocurren con fre-

cuencia, mitigar los desastres a mediana escala, mejorar la preparación y la cobertura de seguro para desastres de gran magnitud y pedir ayuda para desastres muy graves. En este sentido, el debate del diálogo incluyó la investigación, el estudio y el control (incluso de los posibles indicadores de desarrollo) de la evolución de los patrones de riesgo y sus componentes, entre los que se incluyen la vulnerabilidad, la identificación de múltiples amenazas y el grado de exposición de la población y las actividades económicas a dichas amenazas, así como el uso de esta información por parte de las agencias pertinentes encargadas de la autorización de dichas actividades económicas, de la expedición de los permisos de construcción, etc. Se resaltó el riesgo local, que incluye los desastres a pequeña escala que ocurren con frecuencia y que, a menudo, atacan a nivel local y generan pobreza.

También se sugirió que, además de comprender los riesgos, es importante entender los beneficios de ciertas acciones y la posible compensación entre riesgos y beneficios, la compensación o priorización que existe entre los diferentes riesgos y la compensación a corto o a largo plazo. Para mejorar la comprensión de los riesgos, se sugirió usar las nuevas tecnologías, como la

comunicación móvil, el internet y las redes sociales, que han demostrado mejorar el intercambio de información de forma colectiva y la toma de decisiones. También hubo llamamientos para mejorar el acceso a la información relativa al riesgo, como es la mejora de la equidad en la gestión de la información y las comunicaciones relativas al riesgo de desastres. Asimismo, se resaltó la comprensión del conocimiento indígena. Se dieron a conocer diversos ejemplos de iniciativas de comunidades que buscan adaptarse a los riesgos en vez de combatirlos.

No siempre se entiende que la reducción del riesgo de desastres ofrece, por ejemplo, enfoques más eficientes económicamente para reducir las consecuencias negativas de inundaciones, desprendimientos de tierra, olas de calor, sequías y tormentas extremas. Los beneficios pueden calcularse no solo en concepto de dinero ahorrado, sino también en medios de subsistencia más seguros y aquellas vidas que han logrado salvarse. He aquí algunos ejemplos:

- Entre 1960 y 2000, China invirtió 3.150 millones de dólares en controlar inundaciones, lo que evitó unas pérdidas estimadas en 12.000 millones de dólares.
- El proyecto de reconstrucción y prevención de inundaciones en Río de Janeiro (Brasil) generó una tasa interna de rendimiento que superó el 50%.

- *Los programas de preparación y mitigación de desastres en Andhra Pradesh (India) generaron una relación costo-beneficio de 13,38.*
- *Un proyecto de plantación de manglares en Vietnam, que tenía como objetivo proteger a las poblaciones costeras de tifones y tormentas, generó una relación costo-beneficio estimada en 52 entre 1994 y 2001.*
- *Los propietarios de inmuebles que residen en aquellos estados de los Estados Unidos limítrofes con el Golfo de México que aplicaron métodos de protección contra huracanes en casi 500 ubicaciones evitaron la pérdida de bienes en hasta 500 millones de dólares que el huracán Katrina hubiese producido, cuando su inversión fue de tan solo 2,5 millones de dólares. Estos propietarios sufrieron ocho veces menos daños que los que optaron por no aplicar dichas medidas de protección.*

Otro elemento posibilitador que surgió en el diálogo fue la importancia de generara la concientización a través del conocimiento de los riesgos, la sensibilización y el diálogo, así como el desarrollo de capacidades humanas e institucionales. Además de mejorar la RRD a nivel escolar, en el diálogo se señaló la necesidad de la defensa y la toma de concienciación entre los responsables políticos, especialmente a nivel local. También se consideró prioritario trabajar conjuntamente con los medios de comunicación.

Si no comprendemos los riesgos, nunca habrá una serie de acciones eficientes y efectivas para reducirlos. Los enfoques prácticos que amplíen y ahonden en el conocimiento de los riesgos y en su uso deberían ser, por tanto, prioritarios a fin de reducir las pérdidas económicas del futuro.

Gobernanza del riesgo de desastres

Otra cuestión que permitiría reducir las pérdidas causadas por los desastres es la mejora de la gobernanza de riesgos. Asegurar la reducción del riesgo de desastres es una prioridad para los entes institucionales, políticos y jurídicos, que permite llevar a cabo las medidas necesarias sobre el terreno que posteriormente reducen los riesgos. El diálogo subrayó la importancia de la cooperación entre las diferentes estructuras de la administración pública. El debate señaló la importancia de reforzar las plataformas RRD a nivel local y nacional, que puede acercar a los actores gubernamentales y no gubernamentales, y establecer relaciones de confianza que contribuyan a una mejora de los procesos de RRD. Esto está relacionado con la cuestión de inclusión en la toma de decisiones y

su puesta en práctica. Un número de colaboradores señaló la importancia de involucrar a ciertas partes interesadas, en concreto a nivel comunitario. Se pidió el desarrollo de mecanismos de gestión regionales y subregionales que se ocupen de distintos tipos de amenazas naturales, tanto dentro de los países como entre ellos.

Una serie de colaboradores destacaron la importancia de mejorar la legislación en materia de reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, hubo sugerencias acerca de mejorar el desarrollo y el cumplimiento de la legislación en RRD. Se señaló la importancia de crear medidas legales vinculantes de carácter preceptivo relacionadas con la responsabilidad civil y el derecho penal en cuestiones de la RRD. Afortunadamente, aunque el régimen mundial en la RRD, es decir el Marco de Sendai, es voluntario, los acuerdos regionales y nacionales en materia de RRD tienen un carácter más vinculante. Algunos ejemplos de esto último son los acuerdos regionales de ASEAN, como el Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, y la naturaleza vinculante de la mayor parte de legislaciones en materia de riesgo de desastres. También se indicó como necesaria la mejora de la rendición de cuentas, con sugerencias para un proceso de examen por homólogos

y el posible desarrollo de informes paralelos sobre objetivos relativos a los desastres y medidas de la RRD.

Por ejemplo, la asamblea de la Comunidad de África Oriental (CAO), una organización regional intergubernamental que agrupa Burundi, Kenya, Rwanda, Sudán del Sur, la República Unida de Tanzania y Uganda, aprobó en marzo de 2016 un proyecto de ley en materia de gestión y reducción del riesgo de desastres, la primera legislación de tal naturaleza en África. La ley de la CAO exige un «marco legal para la intervención y la ayuda de aquellas personas afectadas por el cambio climático y las amenazas naturales y para proteger el medio ambiente mediante la integración de prácticas integrales de gestión y reducción del riesgo de desastres en la región de África del Este». La ley cuenta con una disposición para establecer una autoridad a nivel ministerial en la CAO sobre gestión y reducción del riesgo de desastres, con funciones claramente estipuladas, que fomenta su cumplimiento con el proyecto de ley mediante la toma de medidas apropiadas, como la adopción de normas y leyes, acciones administrativas y medidas de refuerzo.

También se señaló que los presupuestos locales y nacionales deberían dar apoyo a las iniciativas de la RRD. Además de la legislación y los presupuestos, una serie de contribuidores señalaron la necesidad de una política y estrategia mejoradas, ambas inde-

pendientes de la reducción del riesgo de desastres o la implementación de la RRD en planes de desarrollo nacionales. Durante los debates se mencionó que los amplios planes físicos y de desarrollo locales sensibles a riesgos eran elementos clave que tenían que establecerse. Por último, el diálogo anotó la importancia de acercar los planes y la aplicación del desarrollo en materia de RRD a nivel local y comunitario.

De las muchas cuestiones mencionadas anteriormente, se explorarán en detalle más adelante aquellas que responden a la rendición de cuentas y al uso de la tierra, la planificación urbana y la espacial y sus vínculos a la reducción de pérdidas económicas.

Es verdad que existen diferentes formas de abordar la rendición de cuentas en relación a desastres que puedan ser perseguidos en muchos contextos culturales del mundo. En algunos casos, los gobiernos asumen el pleno compromiso y la responsabilidad de guiar la reducción del riesgo de desastres como parte de una estrategia inclusiva y sostenible de desarrollo. Si bien la comunidad que practica la reducción del riesgo de desastres ha visto un éxito parcial en el incremento del compromiso por parte del gobierno y de sus acciones sobre la re-

ducción de la vulnerabilidad que resulte en la disminución mensurable de la mortalidad debido a desastres, ha sido incapaz de inculcar el mismo nivel de compromiso y de acciones relacionadas para así reducir el grado de exposición a las amenazas socioeconómicas.

Mientras que las amenazas son cada vez más fuertes debido al cambio climático, se ha demostrado que el grado de exposición es un impulsor mayor de pérdidas económicas y no solo de vulnerabilidad. Por consiguiente, mejorar la rendición de cuentas al reducir la exposición a desastres sería una estrategia útil para disminuir el crecimiento de las pérdidas económicas del futuro.

Tomemos como ejemplo a Filipinas, donde el Gobernador Salceda, de la provincia de Albay, ha adoptado una política prioritaria al reducir, en primer lugar, el grado de exposición para posteriormente reducir la vulnerabilidad, ambas de forma permanente. Al explicar su política, el Gobernador Salceda mencionó que «las personas gozan del derecho fundamental que les capacita para la adaptación. Socorrer, recuperar y rehabilitar son, esencialmente, indemnizaciones [sanciones] del Estado porque no se ha logrado reducir el grado de exposición y aumentar su capacidad. No [es necesario] evacuar si se traslada a [los] vulnerables, ni rescatar si se evacúa, ni rehabilitar si las casas se

construyen de forma segura. Cuantos más desastres, mayor es el derecho del que gozan los vulnerables, [y] mayores las obligaciones del Estado».

Existe una tendencia visible que indica que la responsabilidad en cuanto a la reducción del riesgo de desastres se está descentralizando cada vez más, ya que las provincias, las ciudades y los municipios se han convertido en los mayores interesados al estar involucrados en la gobernanza del riesgo. Si bien rendir cuentas en la reducción de vulnerabilidades mejora, sigue siendo necesario optimar el abanico del compromiso obligatorio para reducir el grado de exposición de personas y bienes a amenazas a fin de reducir las pérdidas económicas.

En cuanto a la cuestión del uso de la tierra y ordenación del territorio, deberíamos darnos cuenta que las ciudades y zonas urbanas del mundo en rápida expansión son motores de crecimiento y de acumulación de riqueza. Este crecimiento da resultados positivos sobre mejoras sociales y otros efectos positivos, como los culturales y educativos, entre otros. Por otro lado, el rápido crecimiento económico combinado con la acelerada expansión de la población en zonas urbanas también incrementa la vulnerabilidad a los desastres, visto que se han elimi-

nado defensas naturales, y la exposición incrementa a medida que más personas y más bienes de mayor valor se sitúan en zonas proclives a amenazas. Por primera vez en la historia, más de la mitad de la humanidad vive en zonas urbanas.

Por ejemplo, tras los terremotos de Canterbury de 2010 y 2011, Nueva Zelanda desarrolló un plan estratégico para gestionar el crecimiento en el futuro, llamado Estrategia de Desarrollo Urbano de Greater Christchurch (denominación original, Greater Christchurch Urban Development Strategy (UDS)), que investiga qué zonas y distritos de la ciudad deben desarrollarse. La estrategia se impulsó gracias a predicciones que indicaban que la población de la zona de Greater Christchurch crecería de 350.000 a 470.000 personas durante los próximos 35 años. Se tuvieron en cuenta los peligros que las amenazas naturales generan, como pueden ser terremotos, inundaciones o desprendimientos de piedras, a fin de garantizar que se identificaba el terreno más apropiado para el desarrollo. La implementación de la estrategia se centra en la mejora de las pautas de asentamiento, redes de transporte, el diseño y la vivienda urbanos, renovación de los cascos urbanos y administración de recursos hídricos.

Por lo tanto, un gran reto al que se enfrenta la gobernanza es la promoción de una mejora sistemática de la planificación del uso espacial, urbano y

del suelo para reducir futuras exposiciones a amenazas y, por consiguiente, futuros riesgos. Muchos países en todo el mundo ya cuentan con experiencia en el modo de realizarlo.

Otro ejemplo es Escocia, donde las políticas de planificación nacionales han reducido la construcción en llanuras inundables a prácticamente cero desde 1995. El enfoque se basa en la colaboración entre el sector público y privado con una fuerte participación de promotores inmobiliarios y aseguradoras. Las administraciones locales están obligadas legalmente a crear Grupos de Asesoramiento de Coordinación en caso de Inundaciones (denominación original, Flood Liaison Advice Groups (FLAG)) que funcionen como organismos no estatutarios de representantes de los sectores público y privado. Hasta hace poco, solamente una autoridad local, Moray, no se había comprometido y continuó construyendo en llanuras inundables. Por consiguiente, tuvo graves problemas con inundaciones hasta 2014, así como un acceso limitado a seguros contra inundaciones.

Transferencia del riesgo y seguros

Mientras que evitar desastres sigue siendo la mejor protección, la transferencia del riesgo también puede reducir las pérdidas económicas. Se propu-

sieron seguros innovadores y otros mecanismos de transferencia del riesgo para ayudar a que personas y comunidades se recuperen más rápidamente de desastres naturales. Algunos ejemplos a destacar incluyen la microfinanciación, que consiste en el reciclaje de préstamos a microempresas afectadas por desastres, que les permite aumentar sus ingresos gracias a la producción de cultivos y los microseguros, que garantizan su vida, seguridad alimentaria, refugio, negocios, cultivos y ganado. Otros ejemplos incluyen seguros indexados contra cultivo y ganado. Otro mecanismo de transferencia del riesgo citado son los bonos CAT, que representan un mecanismo más fuerte de transferencia de pérdidas económicas. Por último, también se mencionó el préstamo con opción de desembolso diferido ante catástrofes como medio para mejorar la liquidez tras estos. Esta última opción no transfiere riesgos, sino que se trata de un medio de financiación de riesgos que permite la intervención temprana para reducir las consecuencias que perduran tras los desastres, gracias a la aportación de recursos cuando más se necesiten.

Sin embargo, promocionar la expansión de seguros contra desastres es más fácil en la teoría que en la práctica. A pesar del acelerado incremento de riesgos de desastres a nivel mun-

dial, el crecimiento de seguros se ha quedado detrás de esta evolución de riesgos cada vez mayor. En China, por ejemplo, solo el 3% de los bienes están asegurados contra terremotos y el 5% contra tifones e inundaciones. Las inundaciones de Tailandia de 2011, cuyos costes ascendieron a 45.700 millones de dólares, provocaron que una serie de aseguradoras y reaseguradoras abandonaran el país debido a la crisis económica que resultó tras las reclamaciones.

El Banco Mundial señala que los mercados de seguros contra catástrofes están subdesarrollados en países de renta baja y media. Un estudio realizado en 2011 concluyó que más del 40% de las pérdidas directas causadas por desastres naturales están aseguradas en países desarrollados, frente a menos del 10% de aquellas aseguradas en países cuya renta es media y a un porcentaje inferior al 5% en países de renta baja. Esto es una consecuencia directa del mercado subdesarrollado del seguro de daños. La penetración de seguros constituye solamente el 1,4% del PIB de América Latina y África, en comparación con el 3% de Europa y alrededor del 5% en América del Norte.

Sin embargo, si no se comprende la razón por la que los seguros representan una parte tan pequeña de las es-

trategias de gestión del riesgo de desastres de muchos países, no se puede entender el precio del riesgo. Por consiguiente, esto no permitirá comprender o incentivar mejor la inversión en cuanto a medidas de prevención se refiere, para así reducir las pérdidas económicas y no solo transferirlas.

Como sucedió cuando se empezó a promover la mitigación del cambio climático, un enfoque viable es quitar los obstáculos para ampliar la acción. En este caso, los seguros constituirían un medio práctico para reducir y compartir pérdidas entre países. Uno de los mayores obstáculos que bloquea la adopción es la falta de comprensión de los beneficios que los seguros traen consigo. Existe una comprensión insuficiente y generalizada, en especial entre los encargados de adoptar decisiones, sobre el uso de los seguros para aumentar la resiliencia. Esta falta de comprensión ha resultado en políticas perjudiciales para la expansión de los seguros como instrumento que trata las pérdidas causadas por desastres y en la escasa priorización a la hora de corregir dichas políticas perjudiciales.

Por ejemplo, el Sistema de Servicios y Seguros del Gobierno de Filipinas (denominación original, *Philippine Government*

Service and Insurance System (GSIS)), un fondo de pensiones del Estado, goza de ser el único ente que asegura todos los bienes que el gobierno posee, desde centrales eléctricas hasta carreteras pasando por puentes y edificios de oficinas. Asegura bienes del estado por un valor aproximado de 1,5 billones de pesos filipinos. No obstante esto, los requisitos sobre las condiciones de cobertura del Sistema de Servicios y Seguros del Gobierno de Filipinas y de la Comisión sobre Auditorías de Filipinas (denominación original, Philippine Commission on Audit (COA)), han limitado su utilidad para las administraciones locales. A pesar de la cobertura obligatoria, la mayoría de bienes públicos no están asegurados. En un estudio perpetrado en 2011, el Banco Mundial estimó que las administraciones locales de Filipinas recuperarían, de media, un porcentaje inferior al 15% del coste de reposición del bien actual si se produjera la pérdida total de un bien primordial, como puede ser de un ayuntamiento debido a un tifón.

También existen ejemplos en que conciencia y comprensión han mejorado la eficacia y el uso de los seguros para así aumentar la resiliencia.

A modo ilustrativo, el seguro indexado de Perú contra ENOS se centra en la educación para ayudar a entender no solo los mecanismos del seguro, sino también cómo mitigar los riesgos mediante medidas prácticas en sus comunidades locales. Un

resultado ha sido la limpieza del sistema de alcantarillado que llevaron a cabo granjeros en Piura, una ciudad en el noroeste de Perú, financiada por el pago previo del plan de seguros ENOS.

Otro obstáculo es la intervención de la administración pública. En muchos países, los gobiernos distorsionan los mercados de seguros con ayudas de recuperación y reconstrucción tras una catástrofe, que no solo eliminan los incentivos para contratar seguros desde un principio, sino que también disuaden de crear resiliencia, ya que solamente aquellos que hayan sufrido daños estarán cubiertos por el Estado tras las catástrofes, pero no lo estará la creación de la resiliencia con anterioridad a estas. En lugar de esperar a que los desastres ocurran para proporcionar ayudas, sería ideal usar algunos de estos mismos fondos para promocionar el fortalecimiento de la resiliencia a fin de reducir riesgos e incrementar la cobertura de los seguros para aquellas pérdidas ocurridas en desastres de menor envergadura.

Otro obstáculo son los elevados costes de transacción que incrementan el precio de las primas y hacen que los paquetes de seguros no sean atractivos. Los elevados impuestos sobre las primas de seguros de daños en algunos países, por ejemplo, cohibe el desarro-

llo de los mercados de seguros locales y desanima tanto a propietarios de viviendas como a pequeñas y medianas empresas a contratar una cobertura de seguro contra catástrofes suficiente.

En Filipinas, por ejemplo, los impuestos sobre las primas de seguros de daños son del 27,5%. En comparación, en Singapur son del 7%, Tailandia del 11% y en Viet Nam del 12%.

Otros países han abordado este tema gracias a la subvención de costes para así bajar las primas.

En Corea, el gobierno central y las administraciones locales ofrecen primas parcialmente subvencionadas para respaldar un plan de seguros especial contra tormentas e inundaciones que el Gobierno controla pero que está dirigida por una aseguradora privada. En Japón se han introducido deducciones en el impuesto sobre la renta en caso de tener contratado un seguro contra terremotos con tal de incentivar la contratación de estas pólizas.

Dado lo anteriormente mencionado, deberá tenerse en cuenta un enfoque práctico sobre cómo eliminar de manera sistemática estos obstáculos para mejorar las condiciones y los mecanismos para respaldar los seguros contra desastres. Esto no solo mejorará la

implementación del Marco de Sendai y de los ODS, sino que también respaldará la implementación de los mecanismos del Acuerdo de París sobre adaptación, pérdidas y daños.

Protección y revitalización del ecosistema

El diálogo señala la necesidad de promover la conservación y protección del ecosistema, inclusive la plantación de árboles y la restauración de bosques a fin de reducir la erosión del suelo, mejorar la retención de agua y reducir desprendimientos e inundaciones (servicios de regulación provistos por los ecosistemas), además de alimentos y materias primas que los bosques en buen estado proporcionan a comunidades que contribuyen a su resiliencia (servicios de provisión proveídos por los ecosistemas), así como de las reservas biológicas que respaldan. Además de regular el agua y la erosión, el debate dio importancia a promocionar la regulación del carbono, la captación de carbono, mediante ecosistemas que están en buen estado, que reducirán riesgos en el futuro gracias al cambio climático.

Cabe señalar que dicha reducción del riesgo es más efectiva cuando se usan

enfoques ecosistémicos, como puede ser la infraestructura verde. A menudo proteger y restaurar los ecosistemas puede ser una estrategia de gestión del riesgo rentable en comparación con los enfoques habituales de la ingeniería.

A modo de ejemplo, en lugar de gastar 6.800 millones de dólares en mejorar el sistema de alcantarillado, Nueva York invirtió 5.300 millones de dólares en infraestructura verde, que resultó en aceras permeables, más zonas verdes y otras medidas para afrontar la capacidad del alcantarillado. La infraestructura verde actúa como una esponja porque absorbe y regula los flujos de agua cuando alcanza su punto máximo. Estas y otras medidas parecidas tienen muchos otros beneficios, como mejorar la calidad del agua, reducir bóvedas térmicas urbanas y hacer que las ciudades sean lugares más habitables.

Un estudio realizado por el Instituto Mundial de Recursos (denominación original, World Resources Institute) descubrió que los arrecifes de coral del Caribe que se hallan en buen estado protegen a las costas de la erosión, cuya estimación está entre 700 y 2.200 millones de dólares, y de oleajes de tormentas a 18.000 km de playas.

En los Estados Unidos de América, los humedales costeros absorben la energía de las olas y funcionan como «diques horizontales», que protege de las tormentas

por valor de 23.200 millones de dólares anuales.

El bosque de Andermatt en Suiza proporciona una protección de 2.500 millones de dólares cada año contra aludes. Al mismo tiempo, los ecosistemas no solo aportan servicios de regulación, sino que también mantienen medios de subsistencia, suministran agua potable y energía, así como numerosos beneficios adicionales, desde la formación del suelo y el ciclo de nutrientes hasta servicios culturales.

Alertas tempranas y pronósticos

Siempre se han usado sistemas de alerta temprana para salvar vidas y se propuso a lo largo de este debate que estos mismos sistemas, que sirven para advertir por adelantado, como son las predicciones estacionales o la información del tiempo y clima, fueran utilizados para preparar la agricultura para evitar pérdidas gracias a una recolección anticipada, por ejemplo. Se aludió al hecho de que las alertas precisas y bien comunicadas que no solo informen sobre el peligro sino también sobre el riesgo, permiten que los destinatarios tomen medidas preventivas, no solamente para salvar vidas sino también para reducir las pérdidas económicas.

Por ejemplo, un documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políti-

cas del Banco Mundial de 2012 indicó que la información hidrometeorológica y los sistemas de alerta temprana salvan centenares de vidas al año en Europa, evitan entre 460 y 2.700 millones de euros anuales en pérdidas de bienes causados por desastres y producen entre 3.400 y 34.000 millones de euros en beneficios adicionales al año gracias a la optimización de la producción económica en los sectores más sensibles al clima (agricultura, energía, etc.).

El informe apunta que, a día de hoy y debido a la actual situación de los servicios hidrometeorológicos, en especial por la falta de financiación, de trabajadores cualificados y el mal estado de la red de observación, no se han alcanzado estos beneficios en los países en desarrollo.

El documento de trabajo propugna actualizar las normas de producción de información hidrometeorológica y la capacidad de alerta temprana en todos los países en desarrollo, que podría arrojar entre 300 y 2.000 millones de dólares anuales de pérdida de bienes que finalmente han sido evitadas, y entre 3.000 y 30.000 millones de dólares anuales de beneficios económicos adicionales gracias a la optimización de las actividades económicas que usan la información del clima. Señala que el beneficio econó-

mico total alcanzaría los 32.000 millones de dólares anuales.

Para que esto suceda en el mundo en desarrollo, se necesita de más inversión para mejorar los sistemas de observación locales, la capacidad de predicción local, un aumento de la capacidad de interpretación de las predicciones y su translación a alertas, de las herramientas de comunicación para distribuir y diseminar información, datos y alertas, así como el desarrollo de la capacidad institucional y un incremento de la capacidad de toma de decisiones por parte de los usuarios de las alertas y la información hidrometeorológica.

Inversión privada resiliente

Al poseer alrededor del 80% de todas las inversiones en países y ciudades en todo el mundo, no puede existir una resiliencia mundial si no se mejora la adaptación del sector privado. El diálogo recalcó la necesidad de estimular al sector privado para que adopte el riesgo de desastres como parte de sus actividades comerciales principales. Esto conlleva usar la capacidad comercial, los recursos, la mano de obra cualificada, la tecnología avanzada y las ideas innovadoras para reducir su

riesgo a desastres y a contribuir a la reducción de los riesgos en aquellas comunidades donde llevan a cabo sus negocios. Algunas de las propuestas incluyeron crear cadenas de suministro resistentes a desastres, promocionar la inversión privada basada en el riesgo, promocionar la planificación de continuidad empresarial, en particular entre la pequeña y mediana empresa, así como eliminar los obstáculos a la cooperación entre el sector público y el privado sobre medidas de RRD que incluya involucrar a entidades del sector privado en los esfuerzos de mitigación, prevención, preparación y recuperación en caso de un desastre.

El sector privado, por ejemplo, asumió casi el 94% de las enormes pérdidas económicas que ascendieron a 44.000 millones de dólares debido a las inundaciones en Tailandia en 2011. Fueron principalmente los fabricantes y las aseguradoras quienes pagaron el coste de aquellas pérdidas económicas.

De las cuestiones anteriormente mencionadas, más adelante se recalca, en particular, las de cadenas de suministro y planificación de continuidad empresarial y su relación con la disminución de pérdidas económicas. La realidad es que el aumento de la exposición a interrupciones en cadenas de suministro causadas por desastres es un importante impulsor del aumento

reciente de pérdidas económicas producidas por desastres. Las empresas han ido ampliando sus actividades a nivel mundial impulsadas por el comercio, la liberalización de la inversión y la continua presión por parte de los consumidores para reducir costes. Mientras tanto, también están expandiendo su exposición a los riesgos de desastres. Los desastres provocados por amenazas son una de las causas en la interrupción de las cadenas de suministro, aunque el desastre ocurra en un sitio diferente al lugar donde sus consecuencias se aprecien finalmente. Ahora se cree que esto puede originar un grave efecto económico en la economía de otro país.

Además, Japón, consciente de la posibilidad de que en un futuro un terremoto a gran escala azotara la región de Tokai, estimó las pérdidas en base al esfuerzo que hizo el gobierno para abordar el desastre. Al observar que aún existía un nivel inaceptable de posibles pérdidas, el Gobierno adoptó una política que estimuló fuertemente la adopción de la planificación de continuidad empresarial para el sector privado. El objetivo fijado era del 100% de las grandes empresas en un plazo de 5 años y del 50% de la pequeña y mediana empresa para el mismo período. Entonces el Gobierno desarrolló unas directrices y promovió incentivos para la adopción generalizada.

A menudo, algunas de las estrategias de gestión de las cadenas de suministro más usadas combinan riesgos de desastre, como puede ser la práctica «justo a tiempo» o la gestión de cadenas de suministro ajustado. Estas exigen que la entrega de suministros sea más frecuente y precisa y se incrementen los modelos de eficiencia del negocio, pero como resultado de ello, aumentan las posibilidades de que se interrumpa la cadena de suministro. Mejorar la continuidad empresarial y la planificación de resiliencia de negocios, tanto de grandes multinacionales como de pequeñas y medianas empresas, conforma un enfoque que muchos países han emprendido sistemáticamente.

El gran terremoto del Japón oriental de 2011 condujo a suspender el 80% de la producción en las fábricas de automóviles de dicho país. Una empresa automovilística, Nissan, perdió en razón de capacidad de producción el equivalente a 270.000 automóviles debido a daños a 6 plantas de producción y 50 de sus proveedores. Sin embargo, Nissan finalizó 2011 con un incremento de su producción en un 9,3% en comparación con la reducción del 9,3% que experimentó el resto del sector del país. En este caso, Nissan contaba con un plan, que incluía a sus proveedores, un sistema de emergencia de respuesta a terremotos, un sistema de continuidad empresarial y simulaciones de desastres.

Principio de «reconstruir mejor» en la recuperación y reconstrucción posterior a desastres

Durante el diálogo se realizó la siguiente pregunta: ¿existen ganancias a partir de desastres? Durante el período de recuperación y reconstrucción posterior a un desastre, en un momento en que el interés es alto y los recursos están disponibles, poder reconstruir sin riesgos para el futuro es un beneficio que debe aprovecharse y usarse. Esto se llama «reconstruir mejor» en el Marco de Sendai. Se aportaron una serie de ejemplos en que el reasentamiento de desastres creó viviendas seguras sobre suelo seguro, que redujo la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y fortaleció la capacidad de las comunidades. Ahora se reconoce ampliamente que la correcta recuperación tras un desastre puede reducir la exposición a futuras amenazas y, por consiguiente, reducir la posibilidad de futuras pérdidas ocasionadas por desastres. Existen muchos ejemplos en que este fenómeno ya ha ocurrido.

Tras el gran terremoto del Japón oriental, el Gobierno centró su plan de recuperación a nivel nacional, municipal y de prefectura. Un ejemplo innovador fue el

de Tago Nishi en la ciudad de Sendai (Japón), donde la colaboración entre la comunidad, el sector público y el privado lideraron el traslado de no solo infraestructuras y servicios residenciales, sino también de comerciales y públicos.

Análogamente, tras la Depresión Tropical 12-E, que golpeó gravemente Centroamérica en 2011, se decidió en una Cumbre Presidencial poco después que era necesario priorizar la planificación de la recuperación antes de que los desastres ocurrieran. Dicha decisión condujo a desarrollar marcos de recuperación nacionales como parte de las políticas nacionales de RRD, que considera la recuperación como un medio para reducir riesgos, mejorar los medios de subsistencia y reducir la pobreza.

Ya existe un creciente número de marcos y estrategias de recuperación centrados en la revaluación y fortalecimiento de leyes y arreglos de procedimiento existentes. Esto permite que los intentos de recuperación aborden los puntos débiles durante los procesos de desarrollo para reducir riesgos en desastres futuros y así reducir la posibilidad de pérdidas económicas. Asimismo, se fomenta la planificación de la recuperación, que recurre a los cambios de actitud en las administraciones locales y la comunidad misma para aprovechar las oportu-

nidades que harán realidad estos cambios.

Reducción del riesgo de desastres con protección social

Se sugirió durante el diálogo mejorar la protección social para reducir las pérdidas causadas por desastres. Se insistió en el hecho de que la adopción de un nivel mínimo de protección social con un enfoque de respuesta con capacidad proactiva permitiría involucrar a aquellos más vulnerables y tratar de reducir la pobreza.

Se puede profundizar más sobre esto gracias a la cantidad de personas vulnerables a los que este programa afecta y las posibilidades que dichos enfoques presentan, que no solo reduce las pérdidas económicas sino también ostenta la doble ventaja de reducir la pobreza. El Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres realizado por UNISDR en 2009 indicó que ampliar las iniciativas de protección social y crear redes de protección social en tiempos de crisis aporta un valor especial con la añadidura de dividendos políticos. Se deberían acoger dichas estrategias como catalizadores para motivar objetivos de desarrollo específicos y para crear más oportunidades

de inversión. A pesar de ello, la mayoría de los programas de protección sociales solo se centran en la vulnerabilidad estructural. Existen algunos ejemplos en que dichos programas también se dirigen a vulnerabilidades concretas, como puede ser la ampliación de programas de transferencia monetaria condicionada (TMC), por ejemplo, que promueve que las familias se preparen ante desastres, así como promover programas básicos de educación y salud.

El Gobierno de Uganda también ha demostrado cuán eficaces son las medidas para reducir riesgos gracias al cambio hacia la recuperación y el desarrollo en la región de Karamoja afectada por sequías. Los pastores de la región recibieron una profusa cantidad de ayuda alimentaria durante 2009 como respuesta al período de sequía entre 2005 y 2008. Gracias a la coordinación nacional entre la oficina del Primer Ministro de Uganda y las administraciones locales, con el respaldo de socios internacionales, se lanzó una nueva iniciativa para proteger los bienes en los hogares al ofrecer oportunidades laborales puntuales a aquellos más vulnerables, además de transferencias de alimentos y dinero. La iniciativa enfatiza fuertemente la comunicación y la sensibilización y contribuye a la resiliencia contra sequías mediante la acumulación y diversificación de bienes. Dichos principios de gestión de riesgos resuenan enérgicamente con la tradición pastoral de África. Mientras

que las medidas de socorro tras la sequía entre 2005 y 2008 costaron una media de 120 dólares por persona, implementar esta iniciativa para la recuperación y el desarrollo costó 50 dólares por cabeza.

Se ha demostrado que ampliar los programas de protección social con el fin de abordar vulnerabilidades, tanto estructurales como de desastres concretos, de grupos desfavorecidos que se encuentran en zonas con tendencia a sufrir amenazas no solo será asequible, sino que podría ser el fundamento para seguir suministrando las necesidades básicas en el contexto de riesgos y vulnerabilidades ante desastres. Las medidas concretas pueden incluir la ampliación de ingresos complementarios, programas de transferencia en especie, programas de alimentos por trabajo, sistemas de garantía del empleo rural y programas de obras públicas basadas en el uso intensivo de mano de obra.

Otro ejemplo yace en Filipinas, donde alrededor de 4 millones de los hogares más pobres del país reciben transferencias monetarias condicionadas gracias al principal programa de lucha contra la pobreza del gobierno, el «Programa Pantawid Pamilyang Pilipino», comúnmente llamado 4P. El programa invierte en el capital humano del país al permitir que los niños pobres asistan a la escuela y se les dé asistencia médica, mientras que sus fami-

lias reciben ayuda económica inmediata. Hace poco el Gobierno desarrolló un programa modificado (TMC/M) para incluir a familias que han sido desplazadas debido a catástrofes. A menudo no se podían aplicar las condiciones originales de las TMC, ya que muchas de estas familias no eran necesariamente pobres con anterioridad a los desastres. El presupuesto nacional de Filipinas para el 2016 promueve integrar la preparación de familias ante desastres para que aquellas personas que reciban esta TMC/M aborden vulnerabilidades concretas, en este caso, aquellas relacionadas con desastres.

Mejoras de los códigos de construcción

Existen una serie de sugerencias sobre cómo mejorar las prácticas de construcción con tal de reducir las pérdidas económicas provocadas por desastres. Se indica que incluir evaluaciones del riesgo en grandes proyectos de infraestructura podría reducir la generación de nuevos riesgos. También se sugirió mejorar la calidad de las infraestructuras y seleccionar cuidadosamente los lugares donde se construiría.

Sobre esta cuestión, se puede recalcar la importancia de los códigos de construcción y cómo pueden reducir las pérdidas económicas en un futuro. El

objetivo tradicional que los códigos de construcción persiguen, que es proteger la salud pública y la seguridad, no es necesariamente la reducción de pérdidas tras desastres cuando se deba hacer frente a acontecimientos extremos. Mejorar los códigos de construcción contra amenazas concretas, como pueden ser terremotos, tiene como objetivo añadir una flexibilidad estructural que absorba energía para prevenir el colapso total y dar el suficiente tiempo para su evacuación, el llamado «fracaso bajo control». Las mejoras no están diseñadas para garantizar la facilidad de uso o el reforzamiento mínimo para su uso continuado. Para ello, es necesario que los códigos de construcción estén actualizados, que llevará a considerar la resiliencia a desastres y el diseño sostenible.

A fin de incluir resiliencia en las prácticas de construcción, es necesario actualizar los perfiles de amenazas para mejorar los diseños basados en el funcionamiento, incentivar el acondicionamiento para considerar riesgos existentes, revisar los códigos para incorporar riesgos en un futuro y vincular las mejoras en los códigos de construcción con otras estrategias de reducción de riesgos, como puede ser la planificación espacial.

Un estudio que realizó el Centro de Huracanes de la Universidad Estatal de Luisiana sobre los daños que el viento provocó en las residencias tras el paso del huracán Katrina por los Estados Unidos en 2005 descubrió que se podrían haber reducido el valor de las pérdidas desde 4.800 a 1.700 millones de dólares si los edificios de las zonas afectadas hubiesen estado mejor construidos. Por ejemplo, si hubieran tenido aperturas protegidas, mejores fijaciones de las plataformas de los techos y mejores fijaciones del techo a las paredes. Un estudio sobre el terremoto de Northridge de 1994, parecido al ya mencionado, demuestra que la aplicación efectiva de códigos de construcción reduce las pérdidas en acontecimientos catastróficos. Por lo tanto, los códigos de construcción no solo suponen un problema para el mundo en desarrollo sino también para el ya desarrollado.

Al gestionar los riesgos de hoy en día y planificar para el futuro, se necesita una combinación de enfoques mediante la inversión tanto pública como privada para minimizar las consecuencias. Dichos enfoques deben realizarse tanto en la reducción y gestión de los riesgos ya existentes, como en la elusión de riesgos futuros gracias a la mejora en las prácticas de desarrollo sostenible.

La mejora en los códigos y la regulación de la construcción será un ins-

trumento clave para salvar vidas y reducir las pérdidas ocurridas en desastres en el futuro y, de este modo, ayudará en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Agricultura y medios de subsistencia rural resilientes

Otro factor subyacente que aumenta los riesgos es la vulnerabilidad de los medios de subsistencia en zonas rurales. Cerca del 75% de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, de 1,25 dólares estadounidenses al día, vive y trabaja en zonas rurales. En estas situaciones, el riesgo de desastres se asocia a medios de subsistencia incapaces de soportar las necesidades mínimas de bienestar y a menudo están expuestas y son vulnerables a incluso pequeñísimas variaciones meteorológicas. Los medios de vida de gran parte de la población que habita en las zonas rurales de países en desarrollo aún depende fuertemente de la agricultura y de otros recursos naturales. La subsistencia rural basada en el cultivo se caracteriza por una agricultura de insumos y producción bajos dado el acceso limitado a bienes de producción, como puede ser tierra, mano de obra, fertilizantes,

riego y servicios económicos y de infraestructura. El resultado es la pobreza para aquellos hogares que no cuentan con los bienes suficientes para mantener un medio de subsistencia factible.

Según la FAO, el sector de la agricultura, que incluye el cultivo, la ganadería, la pesquería y la explotación forestal, absorbe el 22% de las pérdidas y los daños de los países en desarrollo. Solamente el subsector de la ganadería sufrió alrededor del 34% de las consecuencias económicas generales en el sector de la agricultura. Asia es la región más afectada, con unas pérdidas totales en el cultivo y la ganadería de 28.000 millones de dólares, es decir, del 40% de las pérdidas totales entre 2003 y 2013.

Dada la sequía y las plagas de langosta entre 2004 y 2005, la producción alimentaria de Níger presentó unas pérdidas en el ámbito de los cereales del 9%, es decir, 250.000 toneladas. Sin embargo, este déficit incrementó hasta el 16% debido a una bajada en la capacidad de compra, especialmente entre la población agropastoral. Los elevados precios de mercado y el incremento de la pobreza provocaron la crisis alimentaria en Níger, si bien había alimentos que podían ser comprados. Al final, cerca de 12 millones de personas precisaron ayudas alimentarias en Níger y en las regiones circundantes.

Alrededor de 800.000 niños estaban afectados.

Aproximadamente el 60% del tercio de la población mundial para la que la agricultura es un medio de vida cría ganado. Casi 800 millones de ganaderos viven con menos de 2 dólares estadounidenses diarios. La agricultura es uno de los sectores más afectados por los desastres y las amenazas naturales y aquellos que son especialmente vulnerables a estas amenazas son los 2.500 millones de granjeros a pequeña escala, pastores, acuicultores y comunidades que dependen de la explotación forestal. Es más, muchos de los países cuya concentración de ganaderos es más alta son también aquellos que presentan un mayor índice de amenazas.

Los animales tienen más valor para sus dueños que el otorgado por su mero valor como bien, y al ser un activo productivo requieren de protección y cuidados para conservar su calidad productiva. Para minimizar el sufrimiento, reducir las pérdidas económicas y salvaguardar los medios de subsistencia de la población pobre, el diálogo hizo un llamamiento para mejorar la agricultura rural e incorporar la protección de los animales en las políticas, planes y actividades de la Reducción del Riesgo de Desastres.

Al inicio de 2012, el estado de Chihuahua en México, que desde el punto de vista económico depende en gran medida de la agricultura y ganadería, se enfrentó a las consecuencias de dos años de sequía y tres recolectas consecutivas fallidas. Los pastos verdes se secaron puesto que no llovía y lo que quedó estaba excesivamente pastoreado. El ganado desnutrido se vio obligado a comer las hojas caídas y los residuos del algodón de plantaciones cercanas. A medida que las muertes de ganado ascendía a miles, la población de Chihuahua precisaban desesperadamente un plan de acción que protegiera la vida y el bienestar de los animales restantes y, por extensión, de las expectativas económicas a largo plazo. La reducción del desastre y la implementación de una medida de recuperación centrada en los animales por parte de la población local permitió que el Gobierno respaldara las comunidades en la reconstrucción de sus economías y planes para el futuro.

PREGUNTA 2 - ¿Qué medidas de carácter prioritario se requieren, conforme al Marco de Sendai, para alcanzar el objetivo de incrementación del número de países que cuentan con estrategias y planes de reducción del riesgo de desastres a nivel local y nacional para 2020?

Revisar planes nacionales, estimular planes locales de desarrollo, adoptar objetivos nacionales y locales, promover la cooperación y capacidad de construcción, definir bases de referencia y perfiles de riesgo, inclusive establecer o mejorar los sistemas para registrar las pérdidas causadas por desastres son solo algunas de las actividades a recalcar. ¿Qué otras iniciativas y medidas con carácter prioritario sobre la regulación de la reducción del riesgo de desastres pueden ser recalçadas, compartidas o promovidas a fin de acelerar este objetivo?

Esta sesión concreta acerca de la PREGUNTA 2 fue debatida del 23 al 29 de mayo. El debate abarcó comentarios de carácter general, así como casos específicos y buenos ejemplos, además de sugerencias acerca de elementos específicos de estrategias que deben ser desarrollados a fin de alcanzar el objetivo mencionado anteriormente.

Resumen y reflexiones

PREGUNTA 2

¿Qué medidas de carácter prioritario se requieren, conforme al Marco de Sendai, para alcanzar el objetivo de incrementación del número de países que cuentan con estrategias y planes de reducción del riesgo de desastres a nivel local y nacional para 2020?

Creación de capacidad de RRD

Un aspecto importante que el diálogo nombró es la formación o capacidad y el saber hacer de las personas que actualizarán los planes. Para ello, una serie de participantes recalcaron la necesidad de desarrollar programas de formación enfocados hacia empleados del estado, tanto a nivel local como nacional. Se insistió que dichos programas deberían informar sobre los riesgos y enfoques ante desastres, como puede ser la manera de encajar RRD en planes. También se mencionó que, además de empleados del estado, existe la necesidad de incluir en dichos programas otros actores pertinentes, como es la sociedad civil y las empresas privadas, que constituyen actores fundamentales en la comprensión de

los riesgos y la aplicación posterior de los planes.

Durante el diálogo, se mencionó que la cooperación internacional será útil entre países en el ámbito de la creación de la capacidad de camino a la fecha límite en 2020, y se citó una serie de ejemplos, incluido el programa CADRI, que ya han sido aplicados en varios países.

El diálogo se inspiró en acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y requirió programas sistemáticos de creación de capacidad, para lo que el diálogo ha denominado el desarrollo de los Planes de Acción Nacional (PAN) para la aplicación del Marco de Sendai, es decir PAN Sendai.

El Pacífico es líder en promocionar el desarrollo de planes de acción nacionales conjuntos sobre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación del cambio climático. Entre los países de la región, Tonga es un claro ejemplo en la integración de RRD y de adaptación al cambio climático, ya que ha desarrollado un plan integrado de gestión del riesgo de desastres y del cambio climático que incluye la reducción de emisiones de gas de efecto invernadero. En el caso de Tonga, es interesante indicar que este desarrollo ocurrió sin que tuviera lugar en ese momento una importante reorganización institucional. Una lección fundamental es que la integración eficaz de la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres se basa en el conocimiento y compromiso de personas a nivel nacional y en la habilidad de los organismos públicos responsables de trabajar en estrecha colaboración.

Japón, por ejemplo, gracias a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), abrió en abril de 2016 su programa de formación sobre la gestión de la reducción del riesgo de desastres y recuperación tras estos para jóvenes profesionales de Filipinas como parte del apoyo a la creación de capacidad que JICA da a países en desarrollo, como es Filipinas. La formación, que comenzará en julio de 2016, se impartirá gracias al Programa de Co-Creación de Conocimientos (Jóvenes Líderes), que pretende desarrollar recursos humanos y realzar el potencial en países en desarrollo al compartir experiencia y conocimientos con Japón.

Existen una serie de posibles fuentes de financiación en que apoyar la creación de capacidad para el desarrollo del plan nacional de acción de Sendai puede ser respaldado, incluyendo programas bilaterales y multilaterales, como pueden ser los de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y aquellos que el Banco Mundial, como el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, y la Comisión Europea gestiona.

Revisión de planes y estrategias existentes

Se insistió en la importancia de revisar los planes y las estrategias existentes antes de su actualización. Tras su desarrollo, también se garantizó que los planes estuvieran conformes a los requisitos. Por ejemplo, se propuso que era necesario emprender una labor de seguimiento completa para determinar no solo lo que funcionaba en el pasado, las deficiencias y los desafíos que es necesario abordar en el futuro, sino también determinar qué planifican en realidad los diferentes actores sobre la acción de RRD en los próximos años. Esto asegurará que el plan actualizado no solo será completo sino también inclusivo.

A fin de facilitar la revisión de terceros de los existentes planes actualizados, el diálogo propuso un mecanismo de examen por homólogos como catalizador en potencia para influenciar e impulsar a que países desarrollen y garanticen que los planes nacionales de acción actualizados y las estrategias de la RDD locales se realizan totalmente conforme al Marco de Sendai. Se alude a que un programa coherente sobre este tema es vital y debería aplicarse mediante los órganos subregionales de la RRD pertinentes. Así-

mismo, en el examen de los planes existentes, se observa la necesidad de investigar la cuestión de la coherencia. Para ello, se citó a ejemplos sobre la necesidad de empezar a examinar las legislaciones actuales que permiten el desarrollo de estrategias en común entre la RRD, desarrollo y cambio climático.

En Europa, por ejemplo, dadas las mejoras en los enfoques de las políticas a nivel nacional y la naturaleza de autoevaluación del seguimiento de la RRD, los homólogos nacionales ofrecieron un proceso de aprendizaje de validación del seguimiento entre homólogos en el Foro Europeo para la Reducción del Riesgo de Desastres como vía para mejorar políticas, el aprendizaje mutuo e intercambiar buenas prácticas. Como resultado, se desarrolló un proceso de examen por homólogos piloto gracias a la colaboración entre la Comisión Europea, UNISDR y la OCDE. Desde que el Reino Unido en 2012 y Finlandia en 2013 realizaran el examen piloto por homólogos con el sistema de seguimiento del Marco de Acción de Hyogo, se ha desarrollado un programa europeo para exámenes de homólogos dentro de la Unión Europea.

Una vez desarrollados, se propuso que dichos planes y estrategias fueran sometidos a pruebas de estrés anuales y que los resultados fueran usados para desarrollar medidas correctivas, identi-

ficando claramente quién es el responsable de suplir qué carencias, así como la fecha límite.

Evaluación y comprensión de riesgos

El Marco de Sendai apela a que países actualicen sus planes teniendo en cuenta los riesgos, tanto presentes como futuros. Esto significa que los planes y las estrategias solo se pueden acordar según el Marco de Sendai si se han basado en una mejor comprensión de riesgos tras desastres, presentes y futuros. La evaluación de los riesgos es el primer paso para mejorar la comprensión de estos, que a su vez permitirá se priorice, en primer lugar, sobre sectores y medidas concretas. En el diálogo se menciona la importancia de localizar el crecimiento de amenazas, presentes y futuras, así como las vulnerabilidades que presentan la sociedad y las actividades económicas expuestas a dichas amenazas.

A fin de comprender los riesgos, el diálogo observó cuán importante es tener en cuenta un enfoque basado en múltiples amenazas, en concreto aquellas que se habían ignorado anteriormente o sobre las que no se había

reflexionado por completo. Como ejemplo, se insinuó la importancia de los riesgos de aludes, a los que van unidos la evaluación, la alerta temprana y la comunicación de dichos riesgos.

Además, el diálogo alude a la importancia de las amenazas tecnológicas a la hora de actualizar las estrategias y los planes de la RRD. También se observó que a tenerlas en cuenta, no solo se permitiría que los planes se modernizaran y llegaran a nuevas realidades en materia de avance y uso tecnológicos, sino que los planes y las estrategias se realizaría conforme al Marco de Sendai, cuyo alcance incluye amenazas tecnológicas y enfatiza la importancia de enfoques basados en múltiples amenazas.

Al tener en cuenta las amenazas tecnológicas, se recalcó la transcendencia de incorporar tanto la comunicación de riesgos como la atenuación y preparación de evacuaciones a gran escala, la situación de desplazamientos prolongados y las pérdidas de medios de vida.

A modo ilustrativo, las categorías de amenazas más usadas en la reducción del riesgo de desastres son geológicas, hidrológicas, meteorológicas y climatológicas. En 2015, sin embargo, el Compendio del

Conocimiento del Riesgo de la Comisión Europea recalcó que las amenazas biológicas en África y el Caribe son más frecuentes e igual de letales que las amenazas naturales. Esto significa que es urgente integrar las amenazas, tanto aquellas causadas por el hombre como las biológicas, en la reflexión general de riesgos por parte de países y organizaciones que tratan la gestión del riesgo de desastres y en la comprensión de riesgos de manera global.

Como preparativo para entender mejor el análisis de riesgos, se ha indicado la importancia de desarrollar mapas de riesgos a nivel nacional y comunitario, que ayuda, como se ha señalado en el diálogo, a los encargados de adoptar decisiones y sociedades vulnerables a comprender plenamente los riesgos a los que están expuestos. Incluso se indica que realizar un análisis completo de riesgos de cada ciudad, pueblo o asentamiento, por pequeño que sea, es un requisito fundamental para que tanto habitantes como encargados de la planificación entiendan y puedan abordar dichos riesgos.

En un interesante enfoque que combina la habitual evaluación de riesgos de desastres y estrategias de adaptación al clima, se menciona la necesidad de entender mejor la manera en que comunidades responden o se adaptan

a los riesgos tras desastres. Un enfoque propuesto es realizar encuestas sobre cómo aquellos que están expuestos a amenazas las entienden, así como la reacción anterior a las mismas. También se insinuó que dichas encuestas deberían incluir una mejor comprensión de las percepciones que la sociedad tiene de las organizaciones y personas a las que dirigirse para alertas o consejos en caso de que ocurriera un desastre o el modo en que esperarían que se diera dicha información.

En relación con la protección de los planes y las estrategias existentes, es importante conocer la base de referencia. El diálogo menciona que la clave para conseguir el objetivo de los planes y las estrategias mejorados es tener una base de referencia que nos permita conocer dónde empezamos.

En abril de 2016, por ejemplo, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia, países miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y que actualmente hacen frente a las consecuencias de El Niño, han lanzado un programa para crear una base empírica de pérdidas causadas por desastres que seguirá el momento, lugar y consecuencias de los acontecimientos relacionados con las amenazas y, de este modo, permitirá realizar sus políticas fundamentadas en

los riesgos. Se han registrado aproximadamente dos desastres de grandes dimensiones cada semana en África Subsahariana desde 2000. Las amenazas hidrológicas, meteorológicas y climatológicas, especialmente inundaciones y sequías, dominan el perfil de desastres de la región y afectan alrededor de 12,5 millones de personas al año. Se infravaloran las consecuencias económicas, por consiguiente existe la necesidad de información más fiable y exhaustiva.

Es importante indicar que muchos países no tienen bases de datos históricas de pérdidas y daños causados por desastres, que ayudará en la mejor comprensión de riesgos. Sería difícil planificar para reducir los desastres eficazmente si no se conoce exactamente qué se pierde desde el punto de vista histórico. De manera análoga, pocos países son capaces de predecir el crecimiento de los riesgos en el futuro. Esto es especialmente importante en el contexto del cambio climático. Existen otros enfoques innovadores que permiten a los países ir más allá de la mera comprensión de las amenazas para así entender los riesgos. Se deben estudiar dichas amenazas con anterioridad a que los países comiencen a actualizar sus planes y estrategias para asegurar que finalmente están basadas en riesgos.

Mejora en los procesos de planificación de la RRD

El diálogo menciona la necesidad de mejorar el proceso de planificación en el desarrollo de estrategias y planes actualizados.

Se propusieron ejemplos de cómo mejorar estos procesos, que incluían el desarrollo de mandatos jurídicos, la revisión de estructuras y políticas de gobernanza en curso, la revisión de zonas funcionales donde se debe llevar a cabo la incorporación, la planificación estratégica de talleres para desarrollar y apoyar el plan y el desarrollo de las propias estrategias. Se citan una serie de ejemplos de cómo esto ya está ocurriendo en muchos países. También se propuso la modificación de los instrumentos existentes de presupuestos y planificación que incorporan la RRD para basarse más en los resultados de evaluación de riesgos. También se señaló la necesidad de fortalecer aún más los vínculos entre los planes locales y nacionales con el fin de apoyar políticas nacionales y ayudar a los gobiernos a incluir la reducción de desastres y sostenibilidad en el desarrollo de programas.

Además del proceso en sí mismo, se insistió sobre la necesidad de garantizar que cada administración y agencia local tenga un plan. Se remarcó que en muchos países, la mayoría de administraciones locales y nacionales, así como agencias locales, no poseen estrategias y planes claros para tratar los riesgos de desastres. Sin embargo, se mencionó que podría ser una oportunidad, ya que se pueden desarrollar planes nuevos o actualizados para encajar todas las piezas en los ámbitos de la RRD, desarrollo y cambio climático para que el sistema de sistemas de ciudades y naciones estén normalizados y sean efectivos en el momento de crear resiliencia, a fin de que se centren en hacer lo correcto y no solo de la manera correcta.

Se han puesto en marcha una serie de iniciativas piloto para unir la RRD y los planes de adaptación climática. Es necesario que estas iniciativas piloto trascendieran y se ampliaran para incorporar, además, los aspectos del desarrollo una vez que los procesos de planificación de los ODS se difundieran en países a nivel local y nacional.

Compromiso de las partes interesadas en la preparación

Se recalcó el papel de la sociedad civil como un importante proceso habilitador en el desarrollo o actualización de las estrategias y los planes de la RRD, en especial como un medio para crear sinergias entre diferentes actores que contribuirían a la aplicación de los planes y las estrategias mencionados una vez que ya han sido adoptados.

Se observó que la sociedad civil no solo es capaz de abogar por la aplicación del plan a nivel comunitario, sino que también puede proveer apoyo técnico y económico a este respecto. Se citaron unos cuantos ejemplos en que el gobierno colaboró estrechamente con la sociedad civil en la aplicación de planes de RRD a nivel local y nacional.

Mejora en los contenidos de planes y estrategias de la RRD

Es momento de investigar el contenido de las estrategias y los planes una vez se han acabado los preparativos. Se resaltaron una serie de cuestiones que son elementos necesarios para asegurar que los planes actualizados no solo contribuyen a los objetivos del Marco de Sendai, sino que también

son coherentes con el desarrollo sostenible y los objetivos del cambio climático.

En primer lugar, se observó la necesidad de garantizar que los planes y las estrategias poseen todos los elementos acorde a las cuatro prioridades del Marco de Sendai. Se exigía que los planes y las estrategias afrontaran el origen de los desastres a fin de asegurar el bienestar. En el diálogo se requería que los planes y las estrategias abordaran los riesgos a los que los más pobres y vulnerables a desastres deben enfrentarse y, al hacer esto, se afrontara la pobreza. Para ello, se facilitaron algunos enfoques prácticos, como puede ser fortalecer la protección de medios de vida y activos productivos.

Por ejemplo, para hacer frente a los problemas de inundaciones urbanas en Yakarta, Indonesia, el gobierno nacional aplicó conceptos de la RRD y empezó a emplear el Proyecto Urgente de Atenuación de Inundaciones Urbanas en Yakarta (denominación original, Jakarta Urgent Urban Flood Mitigation Project) a principios de 2012. Su objetivo principal era mejorar la operación y mantenimiento del sistema de gestión de inundaciones en Yakarta. Los factores más importantes para conseguir lo anteriormente mencionado incluyen excavar cauces de desagües durante crecidas, canales y depósitos de reten-

ción; rehabilitar y construir diques; y establecer coordinación institucional entre las agencias involucradas en el sistema de gestión de inundaciones. El proyecto finalizará en 2017, con un coste estimado de 189 millones de dólares.

En apoyo a esto, se propusieron cuestiones como la seguridad alimentaria y la protección de animales y ganado. Durante el diálogo, se mencionó que era necesario que los planes abarcaran desastres, tanto a pequeña como mediana escala, y que gozaran de enfoques a escalas múltiples, desde el nivel nacional al local.

Se dieron varios ejemplos que demuestran que estos enfoques ya han entrado en vigor en algunos países. En el diálogo se mencionó la importancia de incluir el conocimiento y las cuestiones locales relacionadas con las comunidades indígenas, ya que estas nos permiten examinar por completo los enfoques prácticos e integrados del principio de «cómo hacer» a nivel local. También se mencionó la importancia de integrar por completo las cuestiones de cambio climático, tanto la atenuación como la adaptación, a los planes y las estrategias. Asimismo, se indicó que el mejor enfoque para atenuar desastres en el futuro es promover el desarrollo de bajas emisiones de carbono, que básicamente

contribuirá a la reducción de futuros desastres causados por el cambio climático. Por último, se recalcó que se debería mejorar la rendición de cuentas en relación a la aplicación de los planes y las estrategias.

PREGUNTA 3 - ¿Qué actividades y programas deberían desarrollarse o incrementarse para acelerar la reducción de la vulnerabilidad y conseguir resiliencia en el contexto del desarrollo?

Prevenir la creación de nuevos riesgos, enfrentarse a aquellos que ya existen y crear resiliencia requiere de un enfoque de la reducción del riesgo de desastres más centrado en las personas, así como un fuerte énfasis sobre la resiliencia de la sociedad.

La mejora de alertas tempranas, la planificación para emergencias y de contingencia, los arreglos institucionales para la reducción del riesgo de desastres y la mejora en los códigos de construcción han contribuido significativamente a la reducción de vulnerabilidades. A pesar de ello, se recalcaron nuevas vulnerabilidades causadas por amenazas pequeñas pero frecuentes y el aumento de extremos en el clima, que se están convirtiendo en riesgos de desastres, sobre todo para las pequeñas economías, como pueden ser los países menos adelantados o los pequeños estados insulares en desarrollo. Es decisivo reducir las vulnerabilidades en el marco de la adaptación climática para lograr la resiliencia, la reducción de la pobreza y el desarrollo inclusivo. Es fundamental promover la coherencia entre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Con ello se quiere

adoptar un enfoque para no lamentarse de la toma de decisiones y promocionar la integración del desarrollo y de cuestiones sobre el cambio climático como parte de las políticas de reducción del riesgo de desastres y viceversa.

- ¿Qué actividades deberían requerirse para promocionar un enfoque centrado en las personas en relación a la reducción del riesgo de desastres y a la resiliencia de la sociedad?*
- ¿Qué medidas pueden tomarse para armonizar las políticas y alinear las herramientas y los criterios de medición en las agendas para el desarrollo después de 2015, tanto a nivel nacional como local?*
- ¿Qué medidas concretas deberían tomarse para abordar los desastres recurrentes a pequeña escala para ayudar a reducir la vulnerabilidad de países menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo?*
- ¿Qué medidas urgentes se requieren para crear la resiliencia de países y sociedades vulnerables a fin de cumplir con la agenda 2030 para el desarrollo?*

Esta sesión concreta acerca de la PREGUNTA 3 fue debatida del 30 de mayo al 5 de junio. El debate abarcó comentarios de carácter general, así como casos específicos y buenos ejemplos, además de sugerencias acerca de elementos específicos de estrategias que deben ser

desarrollados a fin de alcanzar el objetivo mencionado anteriormente.

PREGUNTA 3

¿Qué actividades y programas deberían desarrollarse o incrementarse para acelerar la reducción de la vulnerabilidad y conseguir resiliencia en el contexto del desarrollo?

Reducción de la vulnerabilidad y creación de resiliencia

Diferentes países han usado el sistema de seguimiento del Marco de Acción de Hyogo desde 2007 para informar sobre el progreso alcanzado en la reducción del riesgo de desastres. Se ha dado un proceso gradual en todas las regiones y en todas las prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo. En concreto, se ha progresado gracias al fortalecimiento de los marcos institucionales, legislativos y políticos de los países, las alertas tempranas, la preparación en casos de desastres, así como la evaluación del riesgo, la educación, la investigación, el fomento de la concienciación pública y la comprensión común del riesgo de desastres. Sin embargo, a los países les ha supuesto un reto incorporar la reducción del riesgo de desastres como parte de la inversión pública, la planificación

territorial, los proyectos de infraestructura, la gestión del medio ambiente y las políticas sociales, actividades al amparo de la Prioridad de acción núm. 4 del Marco de Acción de Hyogo sobre reducir los factores de riesgo subyacentes y afrontar las causas de la creación de riesgos.

La incapacidad de abordar los factores subyacentes que impulsan los riesgos ha resultado en la concentración de considerables riesgos tras desastres, riesgos pequeños pero que ocurren a menudo, en comunidades y hogares pobres, que entonces aumentaron la pobreza y socavaron el desarrollo. Aunque los desastres de magnitud considerable no causan demasiadas defunciones, son responsables de gran parte de los daños a la infraestructura local y a los medios de subsistencia de hogares y comunidades cuyos ingresos son bajos. Esto refleja el modo en

que los riesgos generados por el rápido crecimiento económico se transfieren a hogares y comunidades de ingresos bajos, los que menos disfrutaban de sus beneficios.

Dicho esto, hay buenas noticias: la mortalidad causada por desastres ha disminuido. Se han perdido menos vidas por culpa de desastres durante la década del Marco de Acción de Hyogo, si bien más población está expuesta y las amenazas relacionadas con el clima son cada vez más intensos. Se han combinado logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) e inversiones en preparación y alertas tempranas han contribuido a la reducción de la mortalidad a lo largo de las décadas. La mejora en la infraestructura de los transportes y los servicios sanitarios, por ejemplo, que facilitan la evacuación y la rápida atención médica, lleva a una reducción de la vulnerabilidad, o por lo menos en el caso de inundaciones y ciclones tropicales.

Propagación de buenas prácticas para reducir la mortalidad

Este contexto era importante porque recalca la amplia experiencia que existe mundialmente sobre la reducción de la vulnerabilidad, que a su vez

conduce a la reducción de la mortalidad debida a desastres, en su mayoría de grandes magnitudes o causados por enormes riesgos, que posteriormente pueden ser ampliados con tal de conseguir los objetivos del Marco de Sendai.

Durante el diálogo se subrayaron una serie de iniciativas, por ejemplo, la mejora en la comprensión de riesgos, como puede ser la caracterización de los peligros, el análisis del grado de exposición y vulnerabilidad, la evaluación de riesgos, la mejora de la capacidad institucional y de los trabajadores sobre la reducción del riesgo de desastres, el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, inclusive la posibilidad de poner en común la capacidad para mejorar las predicciones y alertas. Otro ejemplo es fomentar la educación sobre la reducción del riesgo de desastres, y para ello se debe involucrar a los ministerios de educación y al sector de la enseñanza formal y no formal, además de incluir e impartir esta temática en los planes de estudio.

El diálogo también propuso enfoques integrados, como puede ser el de un programa de ciudad segura, que pueden utilizar hasta los países con posibilidades económicas limitadas a fin de

tratar con carteras de riesgos integradas.

Consideración del riesgo de desastres por parte de la inversión pública

Una cuestión que ha sido recalcada es que incluso aquellos países que se han esforzado en mejorar la gobernanza de riesgos tras desastres en el pasado, aún es necesario revisar su compromiso a incorporar, como cuestión prioritaria, la reducción del riesgo de desastres a sus planes de desarrollo a largo plazo y distribuir presupuestos nacionales y locales concretos para reducir riesgos tras desastres.

Sin embargo, es más fácil en la teoría que en la práctica. ¿Cómo priorizan los gobiernos la reducción de riesgos tras desastres y cómo son capaces de repartir el presupuesto a actividades conexas?

Bangladesh, por ejemplo, es muy conocida por su próspero programa de preparación ante ciclones, que ha reducido en gran medida el número de víctimas mortales que esta amenaza recurrente provoca. Algo que no es tan conocido es el hecho que el mismo programa, desde hace más de 30 años junto con el programa de adaptación climático, ha invertido para incrementar la productividad agrícola en tierras bajas, la protección contra inundaciones y el sistema de alcantarillado en

zonas urbanas, planes de irrigación que permita la cosecha de la estación seca y la creación de proyectos de cinturón verde costero, que ha contribuido a la reducción de pérdidas causadas por desastres desde los 4.300 millones de dólares costeados en 1998 por culpa de un ciclón a los 27 millones en pérdidas sufridas por un ciclón igualmente devastador en 2009.

En Mozambique, país extremadamente expuesto a inundaciones, 800 personas fallecieron en la población de Chokwe en una inundación que ocurrió en el año 2000. Más inundaciones asolaron el poblado de nuevo en enero de 2013, pero en este desastre perecieron 70 personas en comparación con las 800 en el 2000. La diferencia radica en las inversiones que el gobierno realizó en mejorar la climatología, que la comunicación de alertas tempranas fuera más eficaz, mejorar la calidad de las viviendas y el asentamiento de poblaciones en zonas menos proclives a inundaciones.

Turquía también ha lanzado un Plan de Estrategia y Acción contra Terremotos (2012-2013) (denominación original, Earthquake Strategy and Action Plan), cuyo objetivo es crear la resiliencia sísmica del país. La estrategia pretende modernizar aquellos edificios existentes que son fundamentales y aplicar las normas de construcción sismorresistentes a la obra nueva. Incluye medidas de ingeniería estructurales y no estructurales, tales como la concienciación entre la población

de cómo lidiar con un episodio sísmico. Asimismo, incluye un amplio número de actores e identifica los mandatos y las responsabilidades para actuar en 13 organismos gubernamentales.

Análogamente, Shanghái ha creado un sistema de alerta temprana de múltiples amenazas que permite a las comunidades canalizar información a las autoridades y recibirla en el mismo momento. El sistema, que está basado en cuadrículas, divide a la ciudad en unidades manejables en relación con la preparación y respuesta.

Es bien sabido por debates anteriores que toda decisión sobre la ubicación ideal de poblados y activos debe tomarse teniendo en cuenta los niveles de riesgos de dichas zonas. En muchos casos, la planificación de las inversiones públicas y privadas no son totalmente sensibles a los riesgos, que indica que la planificación y ubicación de los poblados y activos en zonas proclives a amenazas no incorpora completamente los crecientes riesgos que el desarrollo produce.

Mejoras en las prácticas de construcción

Otras cuestión a tener en cuenta y que se podría ampliar es la mejora de

los códigos y las prácticas de construcción. Durante el diálogo, se requirió tanto la adopción de códigos y normas de construcción que se orienten hacia el futuro y a nuevas amenazas y no solo a aquellas históricamente conocidas como el desarrollo de un sistema para ejecutar dichos códigos, en particular durante las fases de recuperación y rehabilitación posteriores a los desastres.

En cuanto a la pregunta 1 sobre reducir pérdidas con posterioridad a desastres, el diálogo ya había identificado que las mejoras en las prácticas de construcción eran un asunto importante. En el contexto de la pregunta 3 sobre reducir la vulnerabilidad, se observó lo importante que es tener en cuenta los riesgos del futuro y la aplicación de los códigos actuales.

Japón, por ejemplo, revisa sus códigos de construcción cada vez que un desastre importante afecta el país. El gran terremoto y el tsunami del Japón oriental de 2011 estimularon los debates sobre la inclusión de diseños más grandes y amplios en cuanto a edificios a lo largo de la costa.

Noruega ha afluado como el líder de las rigurosas normas de seguridad en construcciones en cuanto a inundaciones y mareas de tormentas. En los últimos 4 años, la legislación nacional ha designado

un sistema de clasificación en tres niveles para toda obra nueva. Aquellos edificios que se consideren vitales, como los hospitales, deberán construirse para resistir 1 inundación cada 1.000 años, según su ubicación, mientras que las viviendas deberán resistir 1 inundación cada 200 años. Por último, los edificios de tercer nivel, como los almacenes, deberán aguantar 1 inundación cada 20 años.

En muchos países, que no se apliquen correctamente dichos códigos es una práctica común, que a menudo no solo conduce a más fallecimientos durante desastres, sino a también más pérdidas económicas. Además, la aplicación de los códigos de construcción no solo es un problema en el mundo desarrollado, sino también lo puede ser en el que está en desarrollo.

Pongamos como ejemplo los estudios de desastres en los Estados Unidos desde el terremoto de Northridge en 1994 hasta el huracán Katrina, que demuestran que la aplicación eficaz de los códigos de construcción pueden reducir la vulnerabilidad y, por ende, las continuas pérdidas en el caso de producirse acontecimientos catastróficos.

Gestión de los factores subyacentes del riesgo

La incapacidad para abordar los factores subyacentes que aumentan los riesgos y desastres a pequeña escala que están relacionados, o los desastres provocados por amplios riesgos extensivos, significa que es preciso explorar más las acciones que pueden ser apropiadas, que posiblemente se amplíen extensamente más adelante.

En este momento se ha dado un interesante debate sobre el concepto de la resiliencia. La descripción que da el diálogo es, en cierto modo, opuesto a la vulnerabilidad, y el concepto de resiliencia que se debatía estaba más en línea con la capacidad de las personas y los sistemas de absorber un choque o estrés, o como se indicó en el debate, la consecuencia de cualquier amenaza.

Durante el diálogo se citó el ejemplo de unos refugiados afganos que se hallaban en Irán y que habían estado viviendo en unas condiciones difíciles durante más de tres décadas. Aunque algunos los tachan de comunidades vulnerables, se propuso conocerles como comunidades resilientes, ya que han prosperado y sobrevivido aún en condiciones adversas, con unos recursos limitados y una mala infraestructura residencial.

Las cuestiones específicas a subrayar que deben aumentarse por formar parte de la resiliencia son la inclusión y equidad, la capacidad de adaptación, la disponibilidad, la robustez, la redundancia y la diversificación de recursos, tales como ingresos, mercancías y bienes, tanto sociales como ecológicos.

Existen varias cuestiones bajo esta noción que pueden desarrollarse en más profundidad porque son ámbitos en que la comunidad de gestión de los riesgos posteriores a desastres aún no ha ahondado lo suficiente y, por tanto, quizás sean campos a explorar o ampliar en el futuro a fin de reducir la vulnerabilidad e incrementar la resiliencia.

Promoción de la inclusión

Durante el diálogo se dio importancia al incremento de participación por parte de la sociedad, especialmente de grupos en situación de vulnerabilidad, gracias a las mejoradas oportunidades sociales y los procesos democráticos que les facultan en el momento de influenciar en la toma de decisiones y así contribuir significativamente. El beneficio real, inmediato y obvio al realizar esto es que las responsabilidades, incentivos y rendición de cuentas, a todos los niveles de gobierno, pue-

den definirse claramente e institucionalizarse.

Además, el diálogo pidió mejorar la división de la información sobre desastres a nivel mundial. Actualmente, la manera de categorizar y contar la discapacidad varía globalmente. Se estima que en el mundo entre un 15% y un 20% de la población mundial son personas discapacitadas. Los casos más graves de discapacidad están relacionados con la pobreza, que a su vez significa riesgo. Las cifras nacionales están subestimadas, si bien existen algunas excepciones. Mejorar la comprensión de los efectos de los desastres permitirá una mejor planificación del modo de abordarlos.

Una encuesta en línea que UNISDR llevó a cabo en 2013 y que implicaba a más de 5.000 personas discapacitadas de 137 países descubrió que solo el 10% de los encuestados cree que su administración local posee sistemas de gestión de emergencias o desastres o planes de reducción del riesgo que se dirijan a su modo de acceso y necesidades funcionales, y solamente el 20% declararon que pueden evacuar independiente e inmediatamente sin dificultades en el caso de que se produjera un desastre repentino. La encuesta también reveló que el 85% de los encuestados no habían participado en actividades de gestión de desastres y reducción del riesgo en sus comunidades y, por

tanto, se les había excluido de la toma de decisiones, planificación y aplicación de los mismos en cuanto a la reducción del riesgo de desastres. La baja tasa de participación en la reducción del riesgo de desastres contrasta notablemente con los resultados de otra encuesta: el 57% de los participantes manifestaron su deseo de participar con su comunidad en los procesos de reducción del riesgo de desastres.

Durante el diálogo se observó la necesidad de abordar los intentos de inclusión en la reducción del riesgo de desastres como una cuestión transversal que debería ser compartida en el marco de creación de RRD y resiliencia. Para ello, el papel que las personas discapacitadas y las organizaciones de personas discapacitadas juegan, como colaboradores y partes interesadas que son, debería enfatizarse en las labores realizadas junto con la inclusión de grupos de mujeres, de jóvenes y otros representantes de organizaciones y redes de personas y grupos en situación de extremo riesgo en materia de planificación y organización de RRD.

La resiliencia en época de desastres solo tendrá éxito si un importante número de cosas están ordenadas y son accesibles a todos los miembros de la sociedad. Cuando se diseña y equipa a edificios para ser accesibles a

personas discapacitadas, son más accesibles al resto de la población. Aquellas personas que no sean discapacitadas pero que tienen problemas que dificultan su movilidad, por ejemplo, aquellas que sufren de dolores de espalda o que tengan problemas transitorios, como es el agotamiento físico, tienen menos problemas si se facilita la entrada y salida de los edificios. Se puede decir lo mismo sobre el acceso a transportes, alimentos, agua y atención médica urgente. Toda la población necesita de este acceso cuando un desastre ocurre, pero no todos gozan de las mismas ventajas o desventajas a la hora de usarlo. Lo anteriormente mencionado quiere decir que promover la inclusión a la hora de crear resiliencia beneficia al conjunto de la sociedad.

Promover la inclusión también abre la innovación a la sociedad, ya que enfocan los problemas de la manera más práctica que tienen a su disposición y se multiplica la capacidad de afrontar los factores subyacentes que aumentan los riesgos.

Las comunidades más pobres sufren una parte desproporcionada de pérdidas causadas por desastres. Normalmente, los hogares pobres son menos resistentes a pérdidas y pocas veces están cubiertos por seguros o protec-

ción social. Las consecuencias de los desastres llevan a la escasez de ingresos y en el consumo y afectan negativamente al bienestar y la desarrollo del ser humano, a menudo a largo plazo.

Por ejemplo, será inútil invertir en alcantarillado urbano a fin de reducir los riesgos extensivos en asentamientos informales si no se mantiene el sistema, está bloqueado por basura o ocupado por edificios. Existe una mayor posibilidad de que el alcantarillado se mantenga y proteja a la larga si se planifica y construye en consonancia con las administraciones locales y las comunidades afectadas.

San Francisco, por ejemplo, un pequeño pueblo costero de la provincia de Cebu (Filipinas) propenso a los tifones, ganó el Premio Sasakawa de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres en 2011 gracias a la innovadora autoorganización en los poblados, también conocido como el sistema Purok, donde los miembros contribuyen voluntariamente a un fondo monetario que usan aquellos más necesitados de fondos de emergencia tras un desastre. Asimismo, con un acceso limitado a internet, teléfonos móviles y radios, el sistema se usa para divulgar información y evaluaciones sobre riesgos gracias a los coordinadores del Purok, que hacen de mensajeros de información para los habitantes.

De manera similar, la administración local de Belo Horizonte, ciudad brasileña y ga-

nadora del Premio Sasakawa de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres en 2013, organiza inspecciones de las zonas más vulnerables de la ciudad. Dichas inspecciones son realizadas por los habitantes de las zonas, el cuerpo de bomberos local, compañías de aguas, de aguas residuales y energéticas, así como representantes de empresas privadas. En aquellos lugares que presentan un nivel de riesgo medio o bajo, los habitantes realizan pequeñas obras públicas con materiales para la construcción y orientación técnica facilitados por la administración local. Esta trabaja para reubicar a familias y ofrecer vivienda social en lugares más seguros cuando se trata de zonas de elevado riesgo. Además, el grupo de «Alerta de Núcleos de Precipitación» (denominación original, 'Nuclei of Rainfall Alert'), compuesto por redes de habitantes, emite alertas y refuerza las medidas preventivas y atenuantes. Por ejemplo, marca ubicaciones peligrosas en Google Maps e indica las mejores rutas de evacuación. Los gestores municipales, los dirigentes de la comunidad y la prensa reciben dichas alertas mediante llamadas telefónicas y mensajes de texto y el público general mediante correos electrónicos, Facebook o Twitter.

En el diálogo se observó la necesidad de involucrar a los jóvenes y apeló al desarrollo de metodologías que permitan a los niños y los jóvenes fortalecer su comprensión de los riesgos, confianza y visión, y mejorar así su

papel frente a los factores que aumentan los riesgos. En concreto, el diálogo hizo un llamamiento sobre mejorar la comprensión de los riesgos y la creación de capacidad, así como la necesidad de incluir las prioridades de niños y jóvenes en relación con las políticas y prioridades de acción en la reducción del riesgo.

También se apeló a que la sociedad debatiera sobre «vulnerabilidades» en contraposición con ejemplos y detalles de otras comunidades que ya se aprovechan de las oportunidades que su situación les brinda en cuanto a innovación y cambio. También se recalcó la importancia de implicar a grupos religiosos en la creación de resiliencia a nivel comunitario y para ello se explicaron ejemplos de lugares donde esta práctica ya funciona.

Indonesia, por ejemplo, creó un inventario de amenazas, vulnerabilidades y capacidades que recogía las administraciones locales de 494 distritos, casi el 80% de los cuales están catalogados como zonas de alto riesgo. Desde el tsunami que azotó el Océano Índico en 2004, el país ha mejorado enormemente su preparación en caso de desastres a gran escala.

La estructura administrativa altamente descentralizada de Rwanda ha permitido desarrollar un innovador sistema dirigido por la sociedad a fin de centrar los pro-

gramas de protección social. El país tiene una buena trayectoria en cuanto a protección social, incluido el suministro de un seguro de salud universal para el 91% de la población, educación gratuita, así como varias transferencias sociales, como pueden ser prestaciones en materia de pensiones. La concentración del nuevo enfoque, fundamentado en la práctica tradicional de acción colectiva llamada «ubudehe», permite a las comunidades identificar a los beneficiarios de protección social en base a criterios locales pertinentes, como es el tamaño de las fincas. Las comunidades también sugieren y dirigen programas de ámbitos específicos. Los primeros indicios demuestran que los hogares pobres pueden involucrarse directamente con la planificación y ejecución de los instrumentos de protección social y pueden participar incluso aquellos que normalmente carecen de acceso a ayudas oficiales.

La escala de la gestión del riesgo de desastres incrementa considerablemente cuando las comunidades, organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos colaboran/cooperan/unen sus fuerzas. Sin embargo, para ello se precisa cambiar la cultura de la administración de muchas secciones de la vida pública: querer trabajar directamente con comunidades de renta baja que se hallan en zonas expuestas a riesgos debe ser la norma y no la excepción. Una sociedad civil fuerte puede jugar un papel fundamental en

la creación de demanda social en materia de gestión del riesgo de desastres al asegurar la responsabilidad política y un incremento en la rendición de cuentas, sobre todo a nivel local. Las organizaciones de la sociedad civil pueden reducir los riesgos locales en aquellos ámbitos en que tengan la habilidad y oportunidad de organizarse y expresar sus opiniones mientras crean exigencias políticas y económicas en la gestión del riesgo de desastres.

Mejoras en la seguridad alimentaria y las prácticas agrícolas

En muchos países en desarrollo, la agricultura está entre los sectores más importantes de la economía. En Etiopía, la República Democrática del Congo, Liberia, Myanmar y Sierra Leona representa el 40% del PIB, mientras que en Benin, Burundi, Afganistán, Camboya, la República Democrática Popular Lao, Malí, Mozambique y Nigeria supera el 30% del PIB.

La agricultura mantiene aproximadamente la mitad del empleo total de Afganistán, Bangladesh, Benin, Haití, Liberia, Malí, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistán, Sierra Leona y Uganda, y más del 70% del empleo de Burundi, Camboya, el Chad, la República Democrática del Congo, Etiopía, Gui-

nea, Madagascar, Mozambique, Sudán y la República Unida de Tanzania.

Simultáneamente, el nivel de inseguridad alimentaria es elevada en muchos de los países mencionados. Entre el 30% y el 40% de la población está malnutrida en el Chad, Etiopía, Guatemala, Mozambique, Sierra Leona, Sudán, la República Unida de Tanzania y Uganda. En Burundi, Eritrea y Haití al menos el 50% de la población está expuesta a la inseguridad alimentaria.

Se reconoce cada vez más las consecuencias de desastres sobre la seguridad agrícola y alimentaria.

En 2012, por ejemplo, más de 18 millones de personas estaban expuestas a la inseguridad alimentaria en Sahel, una región situada en África Occidental y Central. En el Cuerno de África, la crisis de la seguridad alimentaria, que empezó en 2011, ha amenazado las vidas y medios de subsistencia de 12 millones de personas. En 2010, Pakistán sufrió la peor inundación desde 1929, que dañó 2,4 millones de hectáreas de tierras de cultivo y población vegetal en todo el país. El 2011, la estación del monzón provocó nuevas y devastadoras inundaciones, que afectaron unas 880.000 hectáreas de superficie cultivada. El terremoto de Haití originó cerca de 26 millones de dólares estadounidenses en daños al sector agrícola.

Las pérdidas en agricultura causadas por desastres de gran magnitud pero poco frecuentes, los denominados desastres causados por riesgos intensivos, son más elevadas en países que dependen más de la agricultura para el empleo y el crecimiento económico, como los países menos adelantados. Además de estos, los «desastres silenciosos» o desastres causados por riesgos extensivos, más pequeños pero recurrentes, representan un 50% adicional en cuanto a pérdidas producidas por desastres se refiere y los gobiernos no dan explicaciones o raramente hacen referencia a los mismos.

A causa de estos, en el diálogo se recalcó la necesidad de incrementar la reducción de la vulnerabilidad en la agricultura, especialmente en países pobres. Concretamente, se exigió un foco sobre la reducción del riesgo de desastres y las actividades de creación de resiliencia en aquellos sectores en que los más pobres y vulnerables dependen para sobrevivir, que es el sector agrícola y sus subsectores, el cultivo, la ganadería, la pesquería y la explotación forestal.

Se mencionó que África Occidental, por ejemplo, ya se enfrenta a inundaciones que destruyen los cultivos, el medio de subsistencia de comunidades rurales vulne-

rables, o bien sequías que también destruyen los campos y reducen la capacidad de la comunidad en su totalidad de proveer para sus necesidades básicas alimentarias. Se citó que en algunos países, como Togo y Benin, ambas situaciones son posibles, mientras que en Níger, Malí, Burkina Faso y Gambia las consecuencias de una sequía son las que las comunidades locales más perciben.

En el diálogo se exigió el desarrollo de un sistema de producción de cultivos múltiples que incrementara la capacidad de adaptación de las comunidades y permitiera la elección de cultivos para su venta en mercados. También se pidió ayuda meteorológica en cuanto a alertas climatológicas y predicciones estacionales para ayudar en la planificación de las temporadas de cultivo. Se reivindicó aumentar la inversión responsable en la agricultura que promueve la conservación y gestión sostenible de recursos naturales, que a su vez conducirá acrecentará la resiliencia y reducirá los riesgos de desastres. Asimismo, se pidió la integración de animales y ganado en las actividades y programas de creación de resiliencia a fin de reducir las pérdidas económicas y salvaguardar medios de vida.

Burkina Faso está investigando un nuevo mijo y sorgo que son resistentes a sequías en caso de disminución del régimen

pluvial. Diversificar es una opción, por ejemplo, al combinar cultivos alimentarios, ganado y explotación forestal. Se puede ayudar a que personas hagan frente a la pérdida de cosechas gracias a la introducción de planes de seguros.

Promoción de la cohesión social y mejora del capital social

Reflexionemos sobre otro punto mencionado anteriormente, la cohesión social que es un asunto que se empieza a reconocer como un eje impulsor en la mejora de la resiliencia ante desastres.

En julio de 1995, una abrasadora ola de calor llegó a Chicago y en la que fallecieron 739 personas, una cifra aproximadamente 7 veces mayor que aquella que los perecieron en el huracán Sandy. El 99% de la población de dos barrios contiguos en el sur de Chicago, Englewood y Auburn Gresham, era afroamericana, con unas proporciones parecidas en cuanto a ancianos, desempleo, delitos violentos y un alto índice de pobreza. A pesar de dichas similitudes, Englewood sufrió 33 muertes por cada 100.000 habitantes mientras que el índice de fallecimientos en Auburn Gresham era de 3 personas por cada 100.000 habitantes, por tanto era mucho más seguro que muchas de los barrios más pudientes del norte de la ciudad.

¿Por qué a ciertas personas en algunos de los barrios más vulnerables de Chicago les fue mejor que a personas de otros? Una investigación demostró que la infraestructura social de las aceras, los centros comunitarios, parques y establecimientos comerciales, que dan forma a la capacidad para conectarse que las personas tenemos entre sí, jugó un papel fundamental al determinar quién vivía y quién moría durante la ola de calor. Aquellos lugares cuya infraestructura social estimulaba la vida social y el contacto entre vecinos eran menos propensos a sufrir múltiples muertes por calor, mientras que era más probable que las tasas de mortalidad se dispararan en las zonas cuyas calles, aceras y espacio públicos dilapidados desalentaban a las personas mayores a salir a la calle.

También se observó la importancia del papel que los grupos religiosos tienen al dar apoyo en la reducción de riesgos gracias a su capital social. Por ejemplo, tras el gran terremoto del Japón oriental de 2011 y el de Kumamoto de 2016, los líderes religiosos de las localidades crearon inmediatamente un cuerpo especial para gestionar los albergues en caso de evacuación. Entre las circunstancias de disminución de la interacción social entre las comunidades locales, los grupos religiosos pueden jugar un papel característico al ofrecer su apoyo mediante el amplio capital social. Los grupos religiosos crean un capital social entre los habitantes mediante las actividades religiosas y divulgativas que habitualmente organizan. En el

diálogo se hizo hincapié en que el capital social facilita a las comunidades locales expresarse en la etapa de la recuperación, como puede ser durante la reconstrucción o el traslado organizado. El proceso de recuperación debería basarse en el compromiso y la colaboración completos entre las comunidades y administraciones locales y las comunidades de acogida. Es muy difícil unir las voces de las comunidades locales sin contar con un capital social, pero son los líderes religiosos quiénes deben ayudar a promoverlo.

Reducción de la vulnerabilidad en las economías pequeñas

En el diálogo se había aportado un interesante listado sobre cuestiones que debían tratarse para promocionar la creación de resiliencia nacional, y para ellos se profundizó en la necesidad de apartar un presupuesto para gestionar el riesgo de desastres, diversificar la economía, mejorar el capital social y humano, promover culturas tradicionales que salvaguarden la cohesión social, fomentar el descenso de la deuda pública generalizada, mejorar la flexibilidad en el mercado laboral y garantizar las condiciones y oportunidades de varios empleos, evitar depender externamente de recursos básicos para la sociedad y economía, tener en cuenta despidos, descentralizar y dispersar instalaciones e infraestructuras, legislar sobre la ne-

cesidad de contingencia y planificación de continuidad empresarial, y profundizar y actualizar los planes de atenuación nacional, de emergencia y recuperación.

A continuación se explora por primera vez la importancia de la diversificación de economías a fin de mejorar la resiliencia y reducir las vulnerabilidades.

La transformación de la vulnerabilidad de las pequeñas economías en amenazas es muy evidente y puede tener consecuencias para el desarrollo nacional a largo plazo, especialmente para los países menos adelantados y los pequeños estados insulares en desarrollo.

En el caso de las Maldivas, por ejemplo, se estimó que los daños producido por el terremoto y el tsunami que azotaron el Océano Índico en 2004 ascendían a unas pérdidas de más del 62% del PIB. En 2004, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) estimaron que los daños totales excedían los 470 millones de dólares estadounidenses y casi el 10% de la población total del país había sido afectado directamente. La falta de preparación no permite ajustar las políticas macroeconómicas a tiempo y tener en cuenta las anteriores consideraciones fiscales tras los desastres.

Análogamente, el turismo internacional representa más del 50% de la exportación de los pequeños estados insulares en desarrollo. La elevada dependencia de las economías locales en dicho sector, sumado al alto número del riesgos de desastres, recalca la vulnerabilidad de las economías locales frente a desastres.

Tras las inundaciones en Nadi, Fiji, en 2009, una quinta parte de los negocios inscritos en la Cámara de Comercio tuvieron que cerrar debido a daños en edificios o destrucción de existencias. Con el paso del tiempo, solo unos pocos pudieron reanudar/restablecer sus actividades. Estos acontecimientos subrayan la necesidad de promover la diversificación de las economías, la mejora de los planes de recuperación económicos con anterioridad a los desastres, el comercio preferencial y los acuerdos arancelarios, los consorcios de seguros contra catástrofes y otros mecanismo económicos contra riesgos.

Cómo abordar desastres pequeños pero recurrentes o desastres provocados por riesgos extensivos

En reiteradas ocasiones se intentó centrar la atención en desastres a pequeña escala, denominados desastres olvidados o silenciosos, aunque noso-

tros los llamemos desastres provocados por riesgos extensivos. Se trata de desastres menos frecuentes, de menor magnitud, localizados y son registrados sistemática por gobiernos.

Es sabido que existe una tendencia a concentrarse en fuertes terremotos, tsunamis de gran intensidad, inundaciones sin precedentes o demolidores ciclones tropical cuando se empieza a considerar la gravedad de los diferentes desastres. Sin embargo, gracias a diferentes estudios, se conoce que la acumulación de consecuencias provocadas por desastres a pequeña o mediana escala tienen un mayor impacto.

Por ejemplo, los desastres a pequeña escala que ocurrieron en la República Islámica del Irán y Nepal indican que dichos desastres pueden provocar un número de fallecimientos y pérdidas de bienes parecidos a lo largo de un período de tiempo determinado en comparación con desastres de mayor magnitud.

Además, la pobreza y la desigualdad influyen los riesgos. El análisis de 16 bases de datos de pérdidas provocadas por desastres en América Latina entre 1990 y 2011 demuestra que más del 99% de las entradas totales están vinculadas a riesgos extensivos (menos de 25 víctimas mortales y 300 hogares afectados), y están asociadas a desastres provocados por el clima (95%), que representan la

mayoría de las personas afectadas (90%), de hogares que han sufrido daños (86%), la mitad de personas fallecidas y el 37% de hogares destruidos. La mayoría de estos países presentan las mayores desigualdades, como se ha medido con el coeficiente Gini, que sugiere que la desigualdad está algo relacionada con las pérdidas de los factores que impulsan los desastres.

En el pasado se concentraba demasiado en los desastres a gran escala pero poco frecuentes o aquellos provocados por riesgos intensivos, pero existe poca comprensión de las consecuencias que los desastres a pequeña escala producen y la manera de afrontarlos.

Queda por saber qué se necesita para incrementar el registro de consecuencias y pérdidas de desastres mediante la institucionalización de un sistema de inventario de desastres nacionales. El amplio registro de pérdidas y consecuencias causadas por desastres permitirán a los gobiernos medir y

cuantificar los gastos socioeconómicos de los repetidos desastres. Solo entonces se podrá presentar un argumento sólido que justifique la importante y prolongada inversión en RRD a partir de presupuestos económicos y planes de inversión pública a largo plazo.

Los intentos por construir una base empírica socioeconómica o bien revelarán ineptitudes o bien estimularán, preferiblemente, más promesas para mejorar la comunicación en situaciones de riesgo. Esto es fundamental para involucrar a actores, especialmente aquellos encargados de la toma de decisiones, organización e inversión. El progreso solo será posible cuando el riesgo se convierta en un motivo de preocupación en otros sectores de la sociedad y en las esferas prioritarias que participan del desarrollo sostenible, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.