



*Síntesis de
hallazgos*

RVR

*Informe de evaluación regional sobre el riesgo
de desastres en América Latina y el Caribe*

*Desafíos para la reducción del riesgo de
desastres y avances en el cumplimiento
de las metas del Marco de Sendai para la
Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)*

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no representan la opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica, las autoridades o la delimitación de las fronteras o límites de los países, territorios, ciudades o zonas aquí mencionados. Los nombres de los grupos de países que figuran en el texto y en los cuadros tienen como único objetivo la pertinencia estadística o analítica, y no expresan necesariamente un juicio sobre la etapa alcanzada por un país o zona en particular en el proceso de desarrollo. La mención de empresas y productos comerciales no implica la aprobación de las Naciones Unidas.

Algunos derechos reservados. Esta obra está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 IGO (CC BY-NC 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/igo/legalcode>).

Bajo los términos de esta licencia, la presente obra puede ser copiada, redistribuida y adaptada para fines no comerciales, siempre y cuando se cite adecuadamente. El uso de esta obra no debe dar a entender que UNDRR respalda a alguna organización, producto o servicio específico.

No se permite el uso del logotipo de UNDRR. Si se crea una traducción de esta obra, debe incluir la siguiente exención de responsabilidad: "Esta traducción no ha sido creada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Por lo tanto, UNDRR no se responsabiliza ni por su contenido ni por su exactitud. Las ediciones originales en inglés y en español son las únicas autorizadas".

Los usuarios que deseen reutilizar algún material de esta obra atribuido a un tercero, como tablas, figuras o imágenes, son responsables de determinar si se necesita permiso para dicha reutilización y de obtenerlo del titular de los derechos de autor. El riesgo de reclamaciones derivadas de la infracción de cualquier componente de la obra que sea propiedad de terceros recae exclusivamente en el usuario.

Los productos de información de UNDRR están disponibles para uso no comercial. Las solicitudes de uso comercial, derechos y licencias deben presentarse en <https://www.undrr.org/contact-us>.

Esta publicación puede ser citada libremente, pero se requiere el reconocimiento de la fuente.

Cita: UNDRR (2021), Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

2021 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-OFICINA REGIONAL PARA LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE

*Para más información, comuníquese con UNDRR:
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) -
Oficina Regional para las Américas y el Caribe
Calle Luis Bonilla 112,
Ciudad del Saber, Panamá, Panamá.
Tel.: +507 317-1124.*

Agradecimientos

UNDRR agradece a todos los donantes por su apoyo a este trabajo, lo cual permitió la producción del *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*.

Asimismo agradece a los siguientes organismos:

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - Oficina de Ayuda Humanitaria (USAID BHA)
- Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO)
- Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)

Presentación

Los resultados del balance de treinta años de esfuerzos por reducir el riesgo de desastres que se plasman en esta primera edición del *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe* (RAR, por sus siglas en inglés), así como las lecciones que hasta ahora nos ha dejado la pandemia de COVID-19 y el desfavorable panorama económico que se prevé para los próximos años en la región, se convierten en una oportunidad única para reflexionar y replantear el futuro de la reducción del riesgo con acciones concretas.

Los hallazgos evidencian la necesidad de realizar cambios profundos en la forma de comprender el riesgo y su causalidad y, con base en esto, reflexionar sobre los mecanismos y estructuras de gobernanza para reducirlo. Esperamos que esta primera edición del RAR impulse y apoye el debate, y sirva de motivación para propiciar estos cambios tan necesarios.

La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

Objetivo del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

Índice

01 Panorama actual del riesgo y gestión de desastres

El riesgo continúa en ascenso	6
Los patrones de riesgo y desastre en América Latina y el Caribe son cada vez más complejos	7
Las pérdidas por desastres en la región tienen un gran impacto sobre el desarrollo	8
Nuevos patrones de riesgo en América Latina y el Caribe	9
Debilidades en la gobernanza para reducir el riesgo	11

02 Avances en la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

Cumplimiento de metas	12
Una nueva forma de comprender el riesgo	13
Un nuevo marco para evaluación del riesgo	13
Alianzas de socios estratégicos	14

03 Desafíos para la reducción del riesgo

Cumplimiento de los compromisos internacionales	15
Mejorar la información para conocer con mayor certeza el riesgo y el impacto de los desastres	16
Incidir en los impulsores del riesgo y contener las nuevas dinámicas en la construcción del riesgo	17
Invertir en la reducción del riesgo, no solo en la construcción	18
La necesidad de nuevos enfoques y formas de gestión de las ciudades	18
Transformar la gobernanza para reducir el riesgo: una prioridad inaplazable	18

04 Mirando al futuro desde la reducción del riesgo

La síntesis de una síntesis	20
-----------------------------	----

Panorama actual del riesgo y gestión de desastres

1.



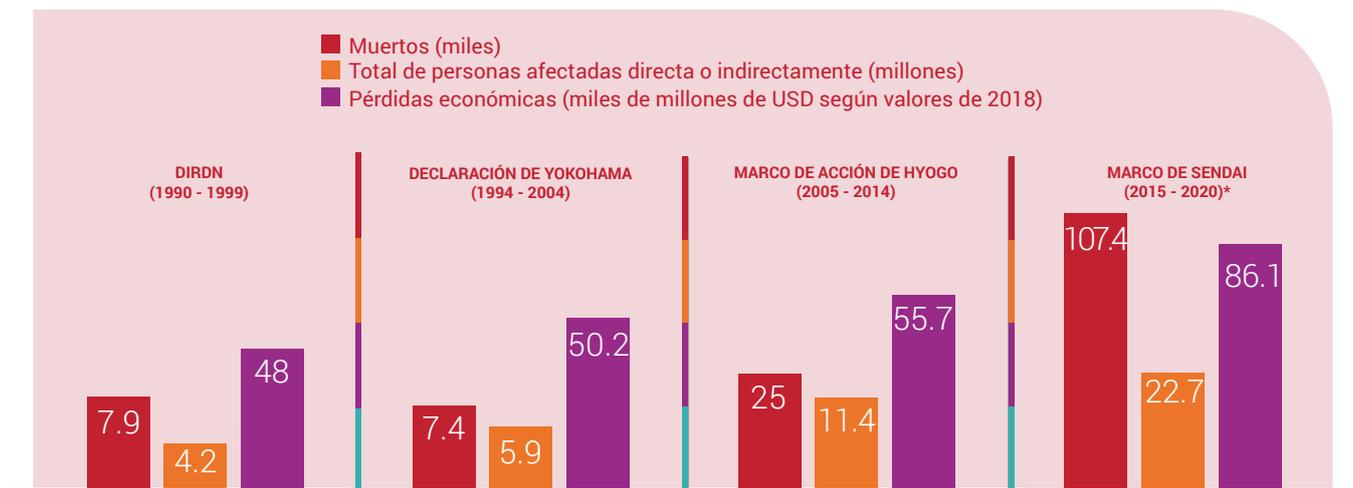
El riesgo continúa en ascenso

Las manifestaciones de riesgo aumentan año tras año en prácticamente toda la región, y el número de personas afectadas crece rápidamente. Por otro lado, ha habido un logro parcial en la reducción de la mortalidad, que hoy se encuentra en retroceso.

---> A tres décadas de la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) —que dio inicio a los esfuerzos sistemáticos de la comunidad internacional para reducir el riesgo de desastres—, a quince años de que se adoptara el Marco de Acción de Hyogo (MAH) y a cinco años de que se haya puesto en marcha el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), es posible constatar que las políticas, medidas y mecanismos adoptados han resultado limitados en el cumplimiento efectivo de su objetivo central: reducir el número de desastres y su impacto.

---> A lo largo de tres décadas, ha aumentado el número de desastres con impactos significativos. El promedio anual de personas afectadas directa e indirectamente ha crecido de forma acelerada, al igual que las pérdidas económicas asociadas a esto (Figura 1). Este aumento no solo se explica debido al mejoramiento en el registro de la información, sino principalmente al incremento en la cantidad de eventos, la vulnerabilidad y la exposición de personas y bienes.

Figura 1. Efectos de los principales desastres ocurridos en las Américas en el marco de los acuerdos internacionales para la reducción del riesgo de desastres (promedio anual)*



Fuentes: EM-DAT, NatCatSERVICE, OMS. (*) Datos al 31 de octubre de 2020. Incluye los muertos por la pandemia de COVID-19. No incluye afectados (directos o indirectos) ni pérdidas económicas por la pandemia.

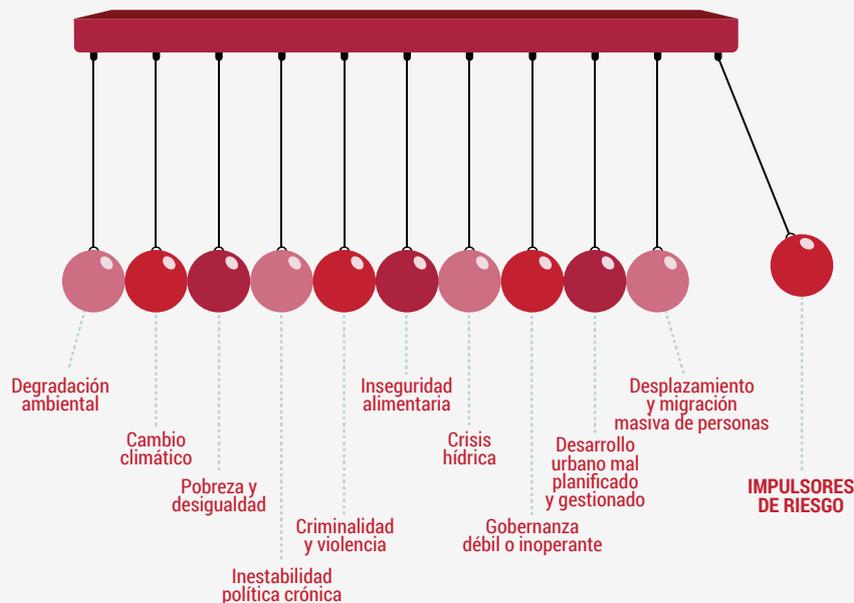
Los patrones de riesgo y desastre en América Latina y el Caribe son cada vez más complejos

Cada vez con mayor frecuencia, las amenazas de origen natural y siconatural interactúan con otras de origen tecnológico o biológico. A esto se le suman los efectos del cambio climático, que producen patrones de riesgo y potenciales desastres más complejos.

---> Entre 1997 y 2017, uno de cada cuatro desastres registrados en el mundo ocurrió en América Latina y el Caribe. En el mismo periodo, nueve de cada diez personas perjudicadas por desastres en la región se vieron afectadas por eventos de origen climático (principalmente inundaciones, las cuales son potencialmente predecibles). Sin embargo, siete de cada diez murieron por eventos de origen geológico (sobre todo sismos).

---> En 2020, la pandemia de COVID-19 fue la principal causa de muerte en prácticamente toda la región. Esto canceló el logro más importante del Marco de Acción de Hyogo reportado en algunos países: la reducción de muertes ocasionadas por desastres que se pudo observar en el periodo 2005-2015. El número de personas afectadas por este evento es aún incuantificable.

Figura 2. Impulsores de riesgo



---> Para América Latina y el Caribe, los efectos del cambio climático a mediano plazo consistirán en la desertificación de algunas zonas, periodos más largos de calor y escasez de lluvia o lluvias extremas regionales, intensificación del fenómeno de La Niña o El Niño, y un probable incremento en la intensidad y frecuencia de ciclones tropicales. El aumento del nivel del mar afectará en general a las comunidades costeras, especialmente a los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Las pérdidas por desastres en la región tienen un gran impacto sobre el desarrollo

Los estudios existentes no han logrado convencer a los tomadores de decisiones de la necesidad de actuar e invertir en la reducción de los factores subyacentes del riesgo. Así, los distintos países se han enfocado principalmente en inversiones reactivas y compensatorias, ya sea por medio de fondos para la atención y recuperación posdesastre, el aseguramiento de bienes públicos, o la emisión de bonos catastróficos que les permitan acceder a recursos para enfrentar los procesos de reconstrucción. La gestión correctiva se puede observar en las inversiones realizadas para reducir el riesgo en edificaciones, tales como escuelas y hospitales, o en infraestructuras críticas, como caminos y sistemas eléctricos de uso masivo. A la acción regional, por lo tanto, le queda mucho por hacer en lo que respecta a medidas de reducción del riesgo prospectivo; es decir, falta integrar la reducción del riesgo de desastres RDD en la planificación de las inversiones tanto públicas como privadas, desde su inceptión y diseño.

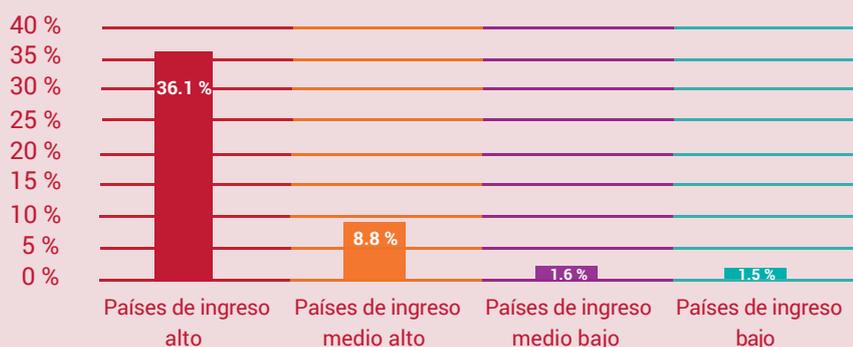
---> Entre 1998 y 2017, en la región se produjo el 53 % de las pérdidas económicas mundiales por desastres de origen climático y el 46 % de las pérdidas globales por desastres de la última década.

---> Las pérdidas por desastres han pasado de ser un desajuste coyuntural a ser las responsables de una merma constante en el patrimonio de los países afectados, particularmente de los más pequeños. Mientras que en los países grandes el promedio anual de pérdidas puede representar menos del 1 % del producto interno bruto (PIB), en los países pequeños ha llegado a ser muy superior. En algunos casos, estas pérdidas llegan a representar el 100 % del PIB anual.

---> Con los recursos invertidos en la recuperación y en la reconstrucción posdesastre, se podría cuadruplicar la inversión en investigación y desarrollo de la región. Algunos países podrían satisfacer el 100 % de las necesidades de abastecimiento de agua potable y saneamiento de su población en un lapso de diez años, mientras que muchos de los países de la región podrían reducir considerablemente el déficit existente y acercarse bastante a cumplir las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

---> El efecto de las pérdidas económicas se magnifica porque los mecanismos de transferencia de riesgo en la región —como el aseguramiento de bienes— se encuentran aún poco desarrollados, especialmente en los países de ingresos medios y bajos (Figura 3).

Figura 3. Porcentaje de pérdidas aseguradas por grupos de ingreso en ALC (1990-2018)



Fuente: NatCatSERVICE (Munich Re).

---> Los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19 ponen en peligro el cumplimiento de los ODS y las metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030). Si bien las cifras están en constante revisión, según las más recientes estimaciones se espera que, en 2021, la economía de la región sufra una caída del PIB de entre -7.2 % y -9 %, y que la pobreza y pobreza extrema aumenten significativamente hasta alcanzar tasas de 35.8 % y 14.2 %, respectivamente. En el caso de los países del Caribe, esta pérdida de producto se estima en casi el 6.1 %. Para la región, la desigualdad en la distribución del ingreso podría incrementar entre 0.5 % y 6 % y, en el Caribe, la variación del índice de Gini podría ubicarse entre 3 % y 3.9 %. [1]

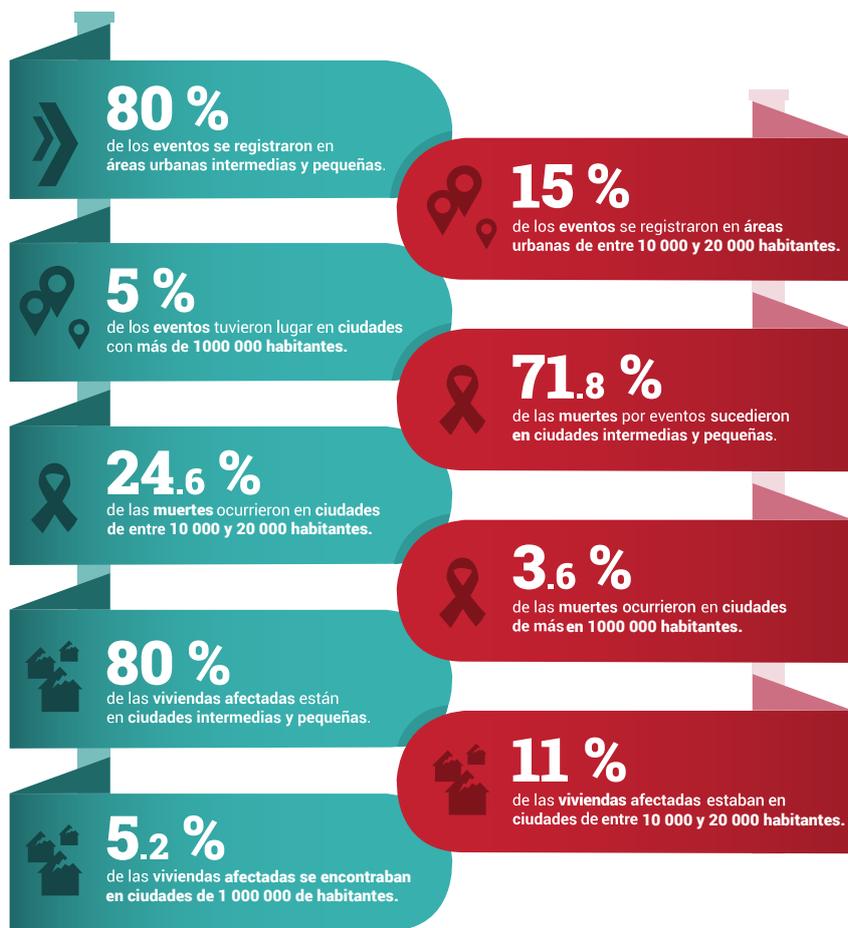
Nuevos patrones de riesgo en América Latina y el Caribe

El riesgo de desastres vinculado a los efectos causados por el cambio climático es el nuevo rostro de las ciudades en la región y, a medida que avancen sus manifestaciones, los desafíos para la gestión del desarrollo urbano sostenible serán cada vez mayores. Esto se combina con el efecto de las migraciones forzadas de población y una creciente incidencia del riesgo sistémico en general.

---> El riesgo se está concentrando de forma acelerada en las áreas urbanas medianas y pequeñas que más rápidamente están creciendo en la región. Más de la mitad de las ciudades con 500 mil o más habitantes son altamente vulnerables a al menos un tipo de amenaza natural. En América Latina y el Caribe, alrededor de 340 millones de personas viven en ciudades de ese tamaño (Figura 4).

[1] ECLAC/UNDRR (2020-2021), *Socioeconomic Impact of the COVID-19 in the Caribbean: Towards a Systemic Approach to Disaster Risk*.

Figura 4. Manifestaciones de riesgo en áreas urbanas en América Latina entre 1995 y 2015



---> A mediano y largo plazo, se espera que los eventos relacionados con manifestaciones del cambio climático cobren mayor importancia en las áreas urbanas de la región. Las ciudades de América Latina y el Caribe ya están siendo fuertemente afectadas por los efectos del cambio climático, a pesar de su contribución relativamente baja a las emisiones globales de gases de efecto invernadero (Figura 5).

Figura 5. Principales efectos pronosticados en las ciudades debido al cambio climático



Debilidades en la gobernanza para reducir el riesgo

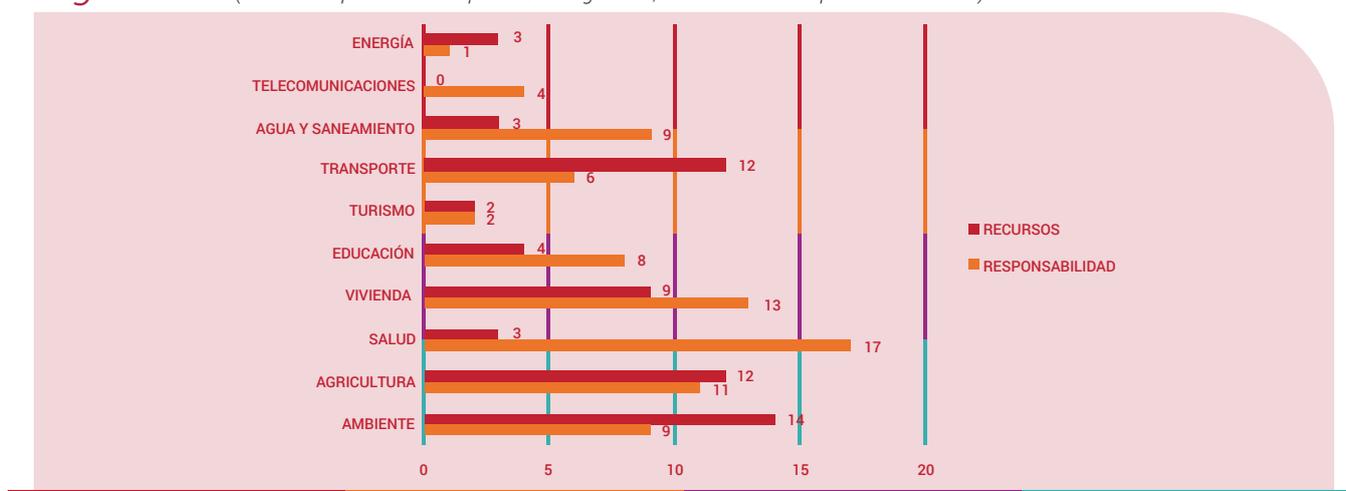
La gobernanza para la gestión del riesgo no ha logrado trascender el predominio de la visión reactiva e impactar a profundidad en el ADN del desarrollo.

---> Hasta ahora, la gobernanza para la reducción del riesgo ha estado enfocada predominantemente en la creación y el fortalecimiento de un marco institucional, jurídico y normativo. En especial durante las dos últimas décadas se puede observar un avance sostenido en la construcción de una política pública en torno al riesgo, pero el ritmo de las reformas, las inversiones y las asignaciones presupuestarias continúa sin corresponderse.

---> América Latina y el Caribe se mantiene como la región más desigual en lo que se refiere a la distribución del ingreso en todo el mundo; la degradación ambiental relacionada con muchas actividades económicas en las que se basa el crecimiento económico sigue siendo muy alta; y más de 184 millones de personas, de las cuales 111 millones viven en ciudades, continúan siendo pobres. Si esto no se modifica y no se integra la reducción del riesgo de desastres a las políticas de desarrollo, el riesgo de desastres seguirá aumentando y el impacto de los desastres será cada vez mayor.

---> Todavía son pocos los países que han logrado articular medidas y regulaciones multisectoriales que operen sobre los impulsores del riesgo, tales como en la gestión de los recursos hídricos, el ordenamiento territorial, y la adaptación y mitigación frente al cambio climático, entre otros. El avance en la implementación de políticas nacionales y sectoriales mediante mecanismos presupuestarios y la intersectorialización no ha sido muy amplio (Figura 6).

Figura 6. Asignación de responsabilidades y recursos para la reducción del riesgo de desastres a nivel sectorial en América Latina y el Caribe (número de países en los que existe asignación, de un total de 26 países analizados)



Fuente: BID, Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP).

---> Continúan observándose niveles bajos de rendición de cuentas y poca participación de la sociedad civil y de las instituciones científicas y tecnológicas en el diseño de políticas y decisiones sobre la gestión del riesgo. Las contradicciones en las políticas de atención al COVID-19 y la negativa a incorporar las recomendaciones de la comunidad científica en las resoluciones sobre el control de su propagación sirven para destacar el continuo desafío de integrar las ciencias a la toma de decisiones.

---> La gestión urbana sigue siendo fragmentada, y se basa en divisiones político-administrativas que no concuerdan con la forma en que operan las ciudades ni con la manera en que debe concebirse un modelo de planificación estratégico y a largo plazo. Entre otras dificultades, esta forma de gestión genera problemas cotidianos de coordinación entre las jurisdicciones, conflictos políticos entre niveles de decisión, ineficiencia en la operación de infraestructura, desaprovechamiento de potenciales economías de escala e inequidad en la provisión de servicios públicos, además de ser un obstáculo recurrente en la toma de decisiones encaminadas a mitigar los efectos del cambio climático.

*Avances en la
implementación
del Marco de
Sendai para
la Reducción
del Riesgo de
Desastres
(2015-2030)*

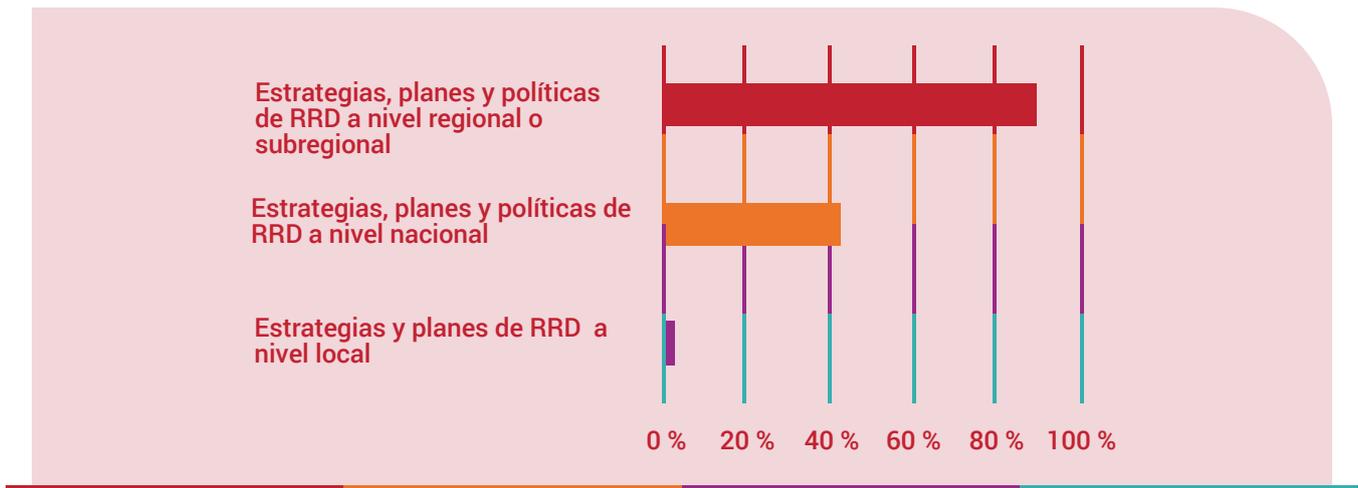
2.



Cumplimiento de metas

- ➔ En diciembre de 2020, cerca de la mitad de los países de la región tenían estrategias, planes y políticas de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional (meta E del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)).
- ➔ Son significativos los esfuerzos que se han realizado con el fin de contar con estrategias regionales y subregionales para la reducción del riesgo de desastres. Hoy en día se dispone de la Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Caribe para los países miembros de la CDEMA/CARICOM, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) del CEPREDENAC/SICA, la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD) del CAPRADE/CAN y la Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres de los Países del MERCOSUR (RMAGIR/MERCOSUR).
- ➔ La elaboración de estrategias locales acordes con las estrategias nacionales es una de las metas de 2020 (indicador E-2) con menor nivel de cumplimiento. Al finalizar 2020, aún son muy pocos los países que reportan un cumplimiento total o algún nivel de avance.

Figura 7. Avances en el cumplimiento de la meta E del Marco de Sendai



Fuente: UNDRR, Sendai Monitor, diciembre de 2020.

---> Para fines de 2020, más de la mitad de los países de la región no han reportado avances en las metas A, B, C y D, que son claves para medir la eficacia de las acciones emprendidas para reducir el riesgo y que, en muchos sentidos, se articulan con los ODS. Aunque se espera que se alcancen estas metas para 2030, la pandemia de COVID-19 y sus efectos colaterales sobre las prioridades económicas de los países para sortear la crisis están poniendo en peligro su cumplimiento.

Una nueva forma de comprender el riesgo

---> A cinco años de entrar en vigor el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), la pandemia de COVID-19 constata que la comprensión del riesgo de desastres debe partir de una concepción diferente, basada en el carácter sistémico del riesgo y la eventual generación de efectos en cascada.

---> Para América Latina y el Caribe, el enfoque de *riesgo sistémico* abre nuevas perspectivas con respecto a la complejidad de los riesgos. Estos son contruidos a partir de las condiciones diferenciadas de vulnerabilidad que nuestras sociedades enfrentan hoy en día, así como de la necesidad de enfoques multisectoriales para gestionarlos.

Un nuevo marco para la evaluación del riesgo

---> La necesidad de un cambio en el paradigma del pensamiento sobre el riesgo, expresada en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, implica también un cambio de paradigma en la forma de medirlo y gestionarlo.

Alianzas de socios estratégicos

---> La búsqueda de alianzas y el trabajo con múltiples sectores han sido prioritarios para la región. Entre estas iniciativas destaca la formación de redes y agrupaciones de la sociedad civil. Con una fuerte presencia de organizaciones no gubernamentales, grupos organizados o redes, la sociedad civil aglutina a diversos sectores de profesionales, miembros de la comunidad, grupos indígenas, mujeres, migrantes, personas que viven con discapacidad y otros grupos vulnerables para el impulso de la gestión del riesgo, el desarrollo de mecanismos de preparativos (como sistemas de alerta temprana) y actividades posdesastre. En América Latina y el Caribe, estos grupos constituyen uno de los activos principales gracias a las redes de colaboración que se han establecido dentro de los países y dentro de la región, como las Mesas Nacionales de Gestión de Riesgos, creadas a raíz del huracán Mitch en los países centroamericanos más afectados y reunidas subregionalmente en la Concertación Regional para la Gestión de Riesgos; la Red de Conocimiento Indígena y Reducción del Riesgo de Desastres; Redes Regionales académicas y de Ciencia y Tecnología; la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR, por sus siglas en inglés); y la Red de Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres y Discapacidad de América Latina y el Caribe, entre otras.

---> Otra iniciativa importante de alianzas estratégicas es la conformación de la Alianza del Sector Privado para Sociedades Resilientes ante Desastres (ARISE). Se trata de una iniciativa mundial que representa el primer esfuerzo sistemático y de largo alcance del sector privado a favor de la reducción del riesgo, en la que sus miembros se comprometen voluntariamente a alinearse con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030). Al momento de escribir este informe, cuenta con veinte redes nacionales del sector privado en la región y dos redes subregionales (Centroamérica y el Caribe). Estas redes representan colectivamente a miles de empresas de todos los sectores, y han proporcionado un espacio para la construcción de capacidades y la disseminación de herramientas y buenas prácticas, además de propiciar el diálogo dentro del sector empresarial y entre los ámbitos público y privado. Las redes han prestado ayuda a sus miembros, socios y aliados para hacer frente al desafío del COVID-19, entre otras amenazas.

Si bien los Estados tienen la responsabilidad general de reducir el riesgo de desastres, se trata de una responsabilidad compartida entre los gobiernos y los actores pertinentes. En particular, los actores no estatales desempeñan un papel importante como facilitadores del apoyo proporcionado a los Estados, con arreglo a las políticas, leyes y regulaciones nacionales, en la aplicación del presente Marco a nivel local, nacional, regional y mundial. Su compromiso, buena voluntad, conocimiento, experiencia y recursos serán necesarios.

“Función de los actores pertinentes”

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

Desafíos para la reducción del riesgo

3.



Cumplimiento de los compromisos internacionales

Mantener el interés, apoyar la coherencia entre los marcos globales y el compromiso de los países con el cumplimiento de las metas relacionadas con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), la Agenda 2030 y el Acuerdo de París por el Cambio Climático entre otros, será el principal reto de esta década, dado el panorama de recesión económica previsto para la región por la pandemia de COVID-19.

➔ Los acuerdos internacionales para la reducción del riesgo no han estado exentos de obstáculos y continúan enfrentando grandes retos para su implementación. Entre ellos, se han tenido que superar las siguientes dificultades: la ausencia de mecanismos de abogacía, movilización social y política que impulsen la adopción de políticas públicas y acciones prácticas; la falta de continuidad en las políticas públicas de los países por cambios entre las administraciones de gobierno; los factores vinculados a la debilidad institucional y financiera; el desfase temporal entre la dinámica de los gobiernos y los acuerdos internacionales; y la prevalencia de problemas estructurales, como el bajo nivel de cumplimiento de leyes y normas, la corrupción o la falta de transparencia.

---> Las estimaciones actuales prevén un escenario de profunda recesión económica para la región causada por la pandemia de COVID-19, con aumentos en la informalidad por la pérdida de empleos, disminución de los ingresos de las familias y las empresas, mayor endeudamiento de los países y presión sobre el sector financiero, así como una lenta recuperación de sectores estratégicos para muchos países, como el turismo y la industria del entretenimiento. Todo lo anterior se suma a un incremento significativo de la desigualdad en el ingreso, la pobreza y la pobreza extrema, lo que eventualmente podría reactivar la ola de malestar social que se produjo en varios países en 2019 o intensificar el movimiento masivo de personas entre países. En este escenario, las metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) y la Agenda 2030 son más importantes que nunca y, por lo tanto, es necesario redoblar los esfuerzos y mantener firme el compromiso de los países y la comunidad internacional para asegurar su cumplimiento.

Es necesario trabajar a todos los niveles para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad, con el fin de evitar que se dé lugar a nuevos riesgos de desastres, y asegurar la rendición de cuentas cuando se originen nuevos riesgos. Deben adoptarse medidas más específicas para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, y factores agravantes como los cambios demográficos, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de tecnología, la utilización no sostenible de los recursos naturales, el debilitamiento de los ecosistemas, las pandemias y las epidemias.

Lecciones aprendidas del Marco de Acción de Hyogo - Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

Mejorar la información para conocer con mayor certeza el riesgo y el impacto de los desastres

Se registran avances en la disponibilidad de información sobre riesgos y desastres, pero aún es insuficiente. Resulta necesario mejorar la calidad de los datos, así como actualizar y ampliar la cobertura de países para tener una mayor comprensión de las tendencias en las manifestaciones de los riesgos y el impacto de los desastres.

---> Aunque a lo largo de tres décadas los avances en la información sobre amenazas y riesgos han sido notables, aún se requiere seguir trabajando e invertir en el mejoramiento de la calidad y estandarización de la información disponible, en la ampliación de la cobertura de países y en metodologías efectivas para su aplicación práctica en la planificación sectorial y territorial.

---> Prevalecen importantes diferencias entre las fuentes de información existentes sobre las cifras de personas fallecidas y afectadas por desastres, así como sobre las pérdidas económicas asociadas. Esto impide conocer con certeza las tendencias reales de las manifestaciones de riesgo (intensivo y extensivo) y el impacto de los desastres.

---> Para complementar las ya existentes, es necesario trabajar en metodologías para la cuantificación de daños que sean accesibles para públicos no especializados y que permitan contar con cifras unificadas de pérdidas de vidas humanas y económicas por desastres entre las distintas fuentes. Reducir la diferencia de cifras entre fuentes —en la medida de lo posible— es vital para lograr una mejor comprensión del impacto real de los desastres (Figura 8).

Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre.

Prioridad 1, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

Figura 8. Diferencias en las cifras de daños causados por algunos desastres, según fuente de información

Evento	EM-DAT		DesInventar		NatCatSERVICE		CEPAL	
	Muertos	Pérdidas (mdd)	Muertos	Pérdidas (mdd)	Muertos	Pérdidas (mdd)	Muertos	Pérdidas (mdd)
Huracán Mitch, 1998	18 820	6010	15 032	ND	9068	5700	9214	6008
Inundaciones y deslizamiento en Venezuela, 1999	30 000	3160	700	2000	1000	3200	Indefinido	3226
Terremoto de Colombia, 1999	1186	1857	1185	1591	1230	1900	1185	1580
Terremotos de El Salvador, 2001	1159	1849	1818	ND	853	1500	1159	1255
Huracán Katrina, 2005	1833	125 000	ND	ND	1720	125 000	ND	ND
Terremoto de Haití, 2010	222 570	8000	222 521	ND	159 000	8000	220 000	7800
Huracán Sandy, 2012	145	50 301	ND	ND	207	68 400	ND	ND

Fuentes: EM-DAT; DesInventar Sendai; NatCatSERVICE; CEPAL (evaluaciones seleccionadas).

Incidir en los impulsores del riesgo y contener las nuevas dinámicas en la construcción del riesgo

Los impulsores del riesgo son los pilares que deben sostener cualquier esfuerzo para reducir el riesgo de desastres. Si no se va directo a la raíz del problema, continuará el recuento del aumento del riesgo y las pérdidas humanas y económicas producidas por desastres.

- ➡ Buscar incidir en los impulsores del riesgo es vital. Para ello, debe trabajarse con mayor fuerza en el desarrollo de estrategias y metodologías que permitan identificar, en cada país, los impulsores que en mayor medida contribuyen a la construcción del riesgo. Esto también implica prestar atención a los procesos económicos, políticos, sociales o climáticos emergentes (como los efectos del cambio climático, la movilización masiva de personas o la pandemia de COVID-19, entre otros) que intervienen en el incremento del riesgo con crecientes manifestaciones sistémicas.
- ➡ El cumplimiento de estrategias—la elaboración de estrategias nacionales y locales—será crítico para contar con instrumentos óptimos para la reducción del riesgo en sus formas correctivas y prospectivas, tal como lo establece el propio Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030). Sin embargo, al finalizar 2020, poco más del 50 % de países disponía de estas estrategias. Al mismo tiempo, es necesario revisar qué tanto se reflejan las lecciones aprendidas de la pandemia en estos instrumentos; por ejemplo, en lo referente a la consideración de las amenazas de origen biológico.
- ➡ Se deben impulsar formas adecuadas de gobernabilidad y gobernanza en las ciudades que permitan contener la proliferación de asentamientos irregulares y establecer acuerdos mínimos entre el sector público y privado para lograr una regulación del mercado de suelo. Así, los gobiernos locales podrán recuperar su capacidad de planeamiento y atender las necesidades de todos los sectores sociales y económicos. Hasta 2014, en América Latina dos de cada diez habitantes urbanos vivían en barrios marginales, mientras que en los países del Caribe la cifra se duplicaba. La ocupación informal del suelo urbano en la región alcanza en promedio el 65 %, aunque en algunos países supera el 70 %.
- ➡ Será vital combatir la corrupción, propiciar la transparencia, mejorar los mecanismos de regulación y rendir cuentas. Los numerosos esfuerzos que realizan los países para desarrollar instrumentos normativos y legislativos para gestionar el riesgo arrojarán pocos resultados si no se trabaja en paralelo en combatir las viejas prácticas que impiden que dichos instrumentos cumplan su función.

Invertir en la reducción del riesgo, no solo en la reconstrucción

Hasta ahora, los países han destinado sus recursos predominantemente a la reconstrucción posdesastre. En los próximos años, será fundamental impulsar inversiones orientadas a la gestión correctiva y prospectiva del riesgo, mediante esquemas sostenibles que no representen una carga financiera para los países.

Contar con estrategias financieras para la reducción del riesgo de desastres es indispensable con miras a los procesos de reconstrucción frente a eventuales desastres. Sin embargo, estos recursos son un fondo perdido cuando no modifican en lo sustancial la probabilidad de ocurrencias de desastres en el futuro y tiene como función reponer lo perdido, sin incidir en las causas subyacentes.

En este sentido, invertir en la reducción del riesgo hará menos onerosos los procesos de reconstrucción. Eventualmente, podrían reducirse también el valor de las primas de los bienes asegurados y los niveles de pobreza de las poblaciones afectadas. La inversión resiliente puede convertirse en una fuente real de ahorro para los países, que podrían invertir estos recursos en sectores productivos estratégicos, con efecto multiplicador para el desarrollo sostenible.

Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente. Estos factores pueden impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Esas medidas son eficaces en función del costo y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas.

Prioridad 3, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

La necesidad de nuevos enfoques y formas de gestión de las ciudades

El riesgo se está concentrando de manera acelerada en los centros urbanos. En las últimas décadas, han surgido procesos emergentes que agregan complejidad y nuevos desafíos tanto a la comprensión del fenómeno urbano contemporáneo como a la gestión de las ciudades.

---> Uno de los grandes desafíos para la reducción del riesgo urbano es reconocer la naturaleza sistémica del riesgo y construir una nueva perspectiva a partir de los componentes que lo inducen y su relación entre ellos. La necesidad de comprender y gestionar las variables de riesgo interdependientes y multidimensionales que se crean y magnifican a través de diferentes escalas geográficas o espaciales ha sido refrendada por la pandemia de COVID-19, ya que ha mostrado lo complejo que puede ser el manejo de emergencias sanitarias en ciudades desorganizadas, fraccionadas y con fuertes niveles de desigualdad social y económica entre la población.

---> Un segundo gran desafío que enfrentan las ciudades es, sin duda, la transformación de los modelos de gobernabilidad y gobernanza, que hasta ahora no han evolucionado al ritmo que impone y exige el proceso de urbanización.

Transformar la gobernanza para reducir el riesgo: una prioridad inaplazable

La gobernanza para la gestión del riesgo debe superar, de una vez por todas, el predominio de la visión reactiva e impactar a profundidad en el ADN del desarrollo.

---> El impulso de un nuevo paradigma en la gestión para la reducción del riesgo requiere formas de gobernanza cada vez más avanzadas, que establezcan con claridad la diferencia entre la gestión de desastres y la gestión del riesgo. Las consideraciones resumidas en incisos anteriores de esta síntesis apuntan a aspectos críticos relacionados con la gobernanza del riesgo a futuro.

El riesgo de desastres es una construcción social, producto de procesos incompletos e insostenibles de desarrollo, y su planteamiento debe ser intrínseco a las causas de fondo y a los impulsores que lo generan. El desafío para la gobernanza es desarrollar formas de gestión que actúen directamente sobre las causas, los factores subyacentes y los impulsores del riesgo mediante estructuras de planificación y gestión pública.

La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción de riesgos de desastres y el desarrollo sostenible.

Prioridad 2, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

Los diferentes impulsores de riesgo se concatenan y se manifiestan en los territorios como escenarios de riesgo, donde los actores sociales conviven con él. En consecuencia, reforzar la gobernanza territorial en las regiones y localidades de los países se convierte en un paso indispensable para la construcción de una práctica de transformación del desarrollo. Sin una gobernanza territorial robusta y consistente, los cambios en las políticas o compromisos internacionales tienen muy poca incidencia real.

---> La gobernanza territorial es más amplia y de carácter diferente a la gobernanza del riesgo. Si bien la gobernanza del riesgo tiene una connotación sectorial, la gobernanza territorial tiene un carácter más amplio: es el marco que sustenta procesos como el ordenamiento territorial, la gestión de los recursos naturales, el desarrollo social y económico de los territorios y la planificación y ejecución de infraestructura resiliente. Como tal, es una gobernanza no propia del sector de gestión del riesgo de desastres, sino una gobernanza del conjunto de impulsores de riesgo.

---> Las estrategias para la gestión correctiva y prospectiva del riesgo deben identificar a los interlocutores adecuados, que no necesariamente serán los mismos en todos los países. El arte de una estrategia está en identificar cómo y por cuál ruta puede lograrse el objetivo propuesto, en función de los recursos, las condiciones y las capacidades existentes. El impulso de una comprensión global del riesgo y nuevas herramientas para su evaluación será vital para facilitar el tránsito hacia formas más avanzadas de gobernanza para la reducción del riesgo, uno de los mayores desafíos que deberán enfrentarse en la próxima década.

---> Una gobernanza adecuada para la gestión del riesgo no puede prescindir de la participación estrecha de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. En América Latina y el Caribe los grupos de profesionales, las redes u organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones comunitarias y el sector privado desarrollan cotidianamente un importante trabajo en favor de la reducción del riesgo y la recuperación posdesastre, que debe ser aprovechado y potenciado por los países.

El crecimiento constante del riesgo de desastres, incluido el aumento del grado de exposición de las personas y los bienes, combinado con las enseñanzas extraídas de desastres pasados, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer aún más la preparación para casos de desastres, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaz a todos los niveles. Es esencial empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para "reconstruir mejor", entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres.

Prioridad 4, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)

Mirando al futuro desde la reducción del riesgo

4.



La síntesis de una síntesis

El desastre provocada por la pandemia de COVID-19, su impacto y su causalidad impregnaron las reflexiones sobre la gestión del riesgo y el contenido de este informe regional. Se trata, sin duda, de una coyuntura histórica que nos obliga a vernos al espejo y examinar viejos problemas desde nuevas perspectivas.

→ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) planteó un cambio significativo de concepción, paradigma y enfoque con respecto a acuerdos anteriores, como el MAH, al poner mayor énfasis en acciones que pudieran incidir en los impulsores de riesgo. Sin embargo, hasta el momento, la transición de la gestión de desastres a la gestión del riesgo sigue siendo aún un reto en la región.

→ Actualmente opera en la región un complejo ecosistema de impulsores de riesgo que incluye el cambio climático, el desplazamiento y la migración masiva, la criminalidad y la violencia, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, patrones agravados de degradación ambiental y una inestabilidad política crónica. Estos impulsores tienen su origen en la dinámica de los modelos de desarrollo adoptados en la región y han sido intensificados por estos. Los países se enfrentan a una acumulación y manifestación cada vez más acentuada de riesgos de carácter sistémico, que permean todo el paisaje social, ambiental y territorial. Como tal, la región se encuentra más desequilibrada que nunca en términos políticos, económicos, ambientales y sociales. Más que observar cómo nuevos eventos extremos afectan negativamente al desarrollo, los países de la región ya están experimentando el impacto de una acumulación excesiva de riesgos.

---> Una concepción del riesgo sistémico que se despliegue y repliegue de manera constante de la lógica y dinámica de los modelos de desarrollo exige la transformación del razonamiento de *privatización de beneficios y socialización de riesgos* que caracteriza a los modelos de desarrollo. Este no es un cambio administrativo ni institucional; se refiere a la reestructuración de las prácticas de desarrollo y de las prioridades políticas, económicas y sociales que subyacen en las mismas. La gestión prospectiva del riesgo no puede ser un ingrediente un tanto “exótico” que se salpica de vez en cuando sobre una lógica interna de desarrollo. Se trata de construir una *nueva lógica de desarrollo* que sea sostenible no solo por convicción, sino por necesidad: la necesidad de sobrevivir frente al riesgo cada vez más extremo que se manifiesta en la región.

---> En efecto, reducir el riesgo de desastres es un proceso complejo que va más allá de acciones puntuales a corto plazo. Implica un cambio radical de paradigmas, una reflexión sobre las estructuras de gobernanza existentes para hacer frente a un contexto cada vez más complejo e interconectado, y una visión estratégica del desarrollo. Para que el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) cumpla con los objetivos de reducir el número de muertos y personas afectadas por desastres y las pérdidas económicas asociadas a esto, resulta necesaria una mejor comprensión del riesgo, una mayor ambición en las acciones para reducirlo y un impulso más grande de los países y la comunidad internacional, así como el empoderamiento de la sociedad —en especial de los grupos vulnerables— para que se ejerza el derecho a la vida y a un ambiente sano y seguro.

Vivimos tiempos cargados de incertidumbre que, en la coyuntura actual, están marcados por la duda de cómo y cuándo terminará la crisis sanitaria y económica desatada por la pandemia de COVID-19, y cuáles serán sus efectos a largo plazo. Esta compleja realidad obliga a reinventar la forma en que vemos el mundo y actuamos para transformarlo. Es posible, a raíz del punto de inflexión que significa esta pandemia en términos de la reducción del riesgo y sus impactos regionales, iniciar una reflexión regional sobre cómo y hacia dónde priorizar los esfuerzos. América Latina y el Caribe se ha caracterizado por ser una región productora de aportes: ha propuesto y dado forma a muchos de los acuerdos internacionales que hoy rigen y alimentan la acción de muchos países con respecto a la reducción del riesgo de desastres. Esta capacidad brindará una nueva oportunidad para liderar este proceso, que tendrá un beneficio no solo regional, sino mundial.



RVR