



Organización de los  
Estados Americanos



GRUPO DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DE CUMBRES (GRIC)

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

DOCUMENTO TECNICO ELABORADO POR EL  
PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

A solicitud del Gobierno de Colombia  
País Organizador y Sede de la  
VI CUMBRE DE LAS AMERICAS  
"Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad"

REDUCIENDO LOS RIESGOS Y ATENDIENDO LOS DESASTRES EN LAS  
AMÉRICAS



**DOCUMENTO TECNICO ELABORADO POR EL  
PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL  
DESARROLLO (PNUD)**

**A solicitud del Gobierno de Colombia**

**País Organizador y Sede de la**

**VI CUMBRE DE LAS AMERICAS**

**"Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad"**

**Reduciendo los Riesgos y Atendiendo los Desastres en las  
Américas**

## Lista de Siglas

BCPR	Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación – PNUD
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIIFEN	Centro Internacional para Investigaciones del Fenómeno El Niño
CCRIF	Seguro contra riesgo catastrófico del Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CIRDN	Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales
FONDEM	Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia
MAH	Marco de Acción de Hyogo
OEA	Organización de Estados Americanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RIMD	Red Interamericana de Mitigación de Desastres
SELA	Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNISDR	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas

**DOCUMENTO TECNICO ELABORADO POR EL  
PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)  
para la  
VI CUMBRE DE LAS AMERICAS  
"Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad"**

**Reduciendo los Riesgos y Atendiendo los Desastres en las Américas**

**Tabla de Contenido**

Resumen ejecutivo	4
1. Los impactos de los desastres en las Américas	7
2. Los desafíos de la recuperación post desastres	11
3. Unas condiciones de riesgo exacerbadas	13
4. El marco de los acuerdos regionales	14
5. Estado actual de la gestión de riesgos en las Américas	16
5.1. La reducción de riesgos y la atención de desastres en la cultura	16
5.2. El desarrollo político de la reducción de riesgos y la atención de desastres	17
5.3. El desarrollo del conocimiento para la reducción de riesgos y la atención de desastres	19
5.4. La reducción del riesgo subyacente	19
5.5. El fortalecimiento de la preparación para la respuesta	19
6. Propuestas sobre la reducción del riesgo y la atención de desastres	20
6.1. Desarrollo institucional	20
6.2. Mecanismos financieros	24
6.3. Cooperación en situaciones de desastre	24
7. Matriz de oferta y demanda de cooperación horizontal en Las Américas	25

## RESUMEN EJECUTIVO

Desde la V Cumbre de las Américas llevada a cabo en Puerto España en Trinidad y Tobago en abril del 2009 hasta el momento de realización de la VI Cumbre, graves desastres han afectado la región dejando devastadores efectos sociales, económicos y ambientales. La tragedia de Haití el 12 de enero de 2010, el terremoto de Chile el 27 de febrero del mismo año, las inundaciones en Colombia asociadas al fenómeno La Niña en los años 2010 – 2011 y las inundaciones en Estados Unidos en el 2011 en la cuenca del río Missisipi, aunque no son los únicos desastres ocurridos en el período entre cumbres, ponen de manifiesto la frecuente y severa sucesión de crisis que encara la región en los tiempos actuales.

La región presenta un incremento considerable de eventos catastróficos. Un total de 98 desastres mayores, climáticos y geofísicos, han ocurrido en América Latina y el Caribe en el 2010 con daños superiores a los USD 49,188 millones de dólares. Este registro hace parte de una tendencia regional y global que refleja el incremento preocupante de eventos desastrosos que ha hecho que el número de los desastres se haya multiplicado por 5 entre los años 1975 y 2005.

Mientras que a nivel mundial disminuyen los riesgos de mortalidad y pérdidas económicas por inundaciones y huracanes, en las Américas continúan aumentando. Esto implica que los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad no están compensando los incrementos en la exposición. El riesgo de daños y pérdidas económicas igualmente continúa aumentando, superando el crecimiento en el PIB per cápita, lo que implica que el riesgo de pérdida de riqueza en desastres meteorológicos aumenta a un ritmo mayor que el de creación de la riqueza misma.

Los desastres tienen una profunda y variada implicación sobre la seguridad y el desarrollo de los países y sobre la calidad de vida de sus habitantes que retrasan el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Los desastres tienen efectos en el corto, mediano y largo plazo que determinan condiciones de pobreza, inequidad y degradación ambiental, a la vez que socavan la capacidad productiva, el ahorro y afectan en forma negativa la competitividad, generando en su conjunto efectos complejos, unos evidentes y otros menos tangibles, sobre el desarrollo económico y social.

El riesgo de pérdidas económicas sigue creciendo, a un ritmo más rápido que la creación de riqueza. Mientras que la exposición a las amenazas crece con rapidez, no hay una reducción equivalente en la vulnerabilidad que tenga efectos compensatorios.

Las principales oportunidades para reducir el riesgo de desastres se encuentra en reducir la vulnerabilidad de las personas y las economías ante las diferentes amenazas. Para ello es preciso abordar los factores causantes del riesgo, como el desarrollo urbano mal gestionado, la degradación ambiental y la pobreza, que son precisamente los factores que generan esa vulnerabilidad.

Es imperativo para las Américas avanzar en la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en la cultura institucional y ciudadana, de forma que permita enfocar el interés de los dirigentes públicos y privados y de sus habitantes en las causas objetivas de los desastres y en las correspondientes medidas de prevención y/o mitigación, a la vez que desarrollan capacidades anticipadas de la preparación en caso de desastres. El avance político, normativo e institucional, así como el desarrollo de mecanismos específicos de reducción de riesgos y atención de desastres en la escala de los países y en la institucionalidad regional y subregional ha tenido

avances significativos en las Américas, pero se hace necesario afinar las estrategias y acelerar el cumplimiento de los compromisos políticos. Es fundamental seguir en el proceso de modernización de los marcos institucionales y normativos nacionales, locales y sectoriales en la gestión integral de riesgos y dotar a la institucionalidad regional y subregional de mayores recursos financieros y más eficaces herramientas técnicas para facilitar el logro de los acuerdos adquiridos en las cumbres hemisféricas en esta materia.

Hay enormes vacíos en la capacidad de los países para manejar la complejidad que representan los procesos de **recuperación post desastres**. Es necesario aumentar estas capacidades puesto que su ausencia puede llevar a generar nuevos riesgos y mayores condiciones de pobreza, situación que plantea un desafío en la tarea de generar políticas y arreglos institucionales permanentes para conducir los procesos de recuperación frente a desastres en todas las escalas.

Ante el panorama actual de los riesgos de desastres en las Américas se plantea a la VI Cumbre de las Américas comprometer esfuerzos nacionales y regionales en un conjunto de acciones estratégicas entre las que se resaltan las siguientes:

1. Fortalecer y garantizar el funcionamiento de los mecanismos regionales y subregionales especializados en reducción de riesgos y atención de desastres, especialmente la Red Interamericana de Mitigación de Desastres y el Comité Interamericano para la Mitigación de Desastres Naturales.
2. Asumir un compromiso por parte de cada país para lograr la modernización y el mejor ordenamiento jurídico que garantice el fortalecimiento de la reducción de riesgos y atención de desastres con enfoque multisectorial y, adicionalmente, para que se articulen las políticas relativas al cambio climático, la gestión ambiental, la gestión de los recursos hídricos, el ordenamiento y uso del territorio y la gestión integral del riesgo.
3. Desarrollar durante el período **2012 – 2015 el Cuatrienio para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres en las Américas**, que permita acelerar el cumplimiento de los objetivos del Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015) y los mandatos sobre desastres promulgados en las Cumbres de las Américas, con énfasis en desarrollo de la cultura de la reducción de riesgos de desastres.
4. Acordar que los Gobiernos Nacionales, a través de los Ministerios de Economía, Finanzas, Hacienda, Tesoro y Planificación diseñen y pongan en marcha estrategias de fortalecimiento de las capacidades financieras nacionales y sectoriales para la reducción de riesgos y atención de desastres; y, evaluar y proponer el funcionamiento de un mecanismo financiero de apoyo regional para desastres.
5. Fortalecer los mecanismos de coordinación con instituciones y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y vocación en la atención de desastres y en la reducción de riesgos, así como con el sector privado especialmente las redes de compañías de seguros.
6. Llevar a que las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas (SNU), la OEA y las instituciones subregionales especializadas en gestión del riesgo y atención de desastres, establezcan un programa para la cooperación regional para la reducción de riesgos y la atención de desastres.

7. Establecer un diálogo de alto nivel en la escala regional y nacional con el Sistema de Naciones Unidas para el desarrollo de estrategias y planes coordinados de trabajo orientados al desarrollo del Cuatrienio y el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas y, en tal sentido, encomendar acciones de facilitación de la interlocución política de alto nivel a la OEA y al PNUD, dado su rol de coordinación del SNU.
  
8. Mejorar el nivel de conocimientos y valoración política de la reducción de riesgos y la atención de desastres en la dirigencia política garantizando que en cada país se desarrolle un ciclo de formación y actualización anual de altos funcionarios de gobierno y líderes de organizaciones nacionales e internacionales sobre procedimientos y planes de manejo para la respuesta a las situaciones de desastres de gran escala, la recuperación postdesastres y la reducción de riesgos. Se solicita al PNUD y la OEA la facilitación y orientación de este Programa.

## VI CUMBRE DE LAS AMERICAS

### "Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad" Reduciendo los Riesgos y Atendiendo los Desastres en las Américas

#### 1. Los impactos de los desastres en las Américas

Desde la V Cumbre de las Américas llevada a cabo en Puerto España, Trinidad y Tobago en abril del 2009, hasta el momento, graves desastres han afectado la región dejando devastadores efectos sociales, económicos y ambientales. La tragedia de Haití el 12 de enero de 2010, el terremoto de Chile el 27 de febrero del mismo año, las inundaciones en Colombia asociadas al fenómeno La Niña en los años 2010 – 2011 y las inundaciones en Estados Unidos en el 2011 en la cuenca del río Misisipi, aunque no son los únicos desastres ocurridos durante el período, ponen de manifiesto la frecuente y severa sucesión de crisis que encara la región en los tiempos actuales, así como el ritmo creciente de sus impactos.

Traer al Foro Hemisférico la memoria de la ocurrencia de estos desastres, sus impactos y algunas de sus causas es también la oportunidad para expresar nuevamente la solidaridad y el compromiso político de de ayuda con las familias, las comunidades y las autoridades de los países que fueron afectados. En segundo lugar, estos recientes desastres motivan a la Cumbre a hacer un llamado urgente a la acción, con el fin de adoptar decisiones concretas para acelerar el proceso de modernización de las políticas públicas para la reducción de riesgos de desastres y la preparación para la respuesta y un llamado a los organismos multilaterales vinculados al Sistema Interamericano a reforzar su compromiso con la gestión integral de riesgos de desastres.

La Cumbre de las Américas es el mejor escenario para examinar periódicamente los temas que afectan la región y algunas de las alternativas que permiten encontrar una salida a los complejos desafíos que ella enfrenta. El análisis de los recientes desastres en el foro Hemisférico es una tarea fundamental, que parte de comprender los impactos profundos que dejan los desastres, las causas reales que empujan la generación de los riesgos y la compleja dimensión regional que estos asumen cuando se generan, manifiestan e impactan varios países simultáneamente. Este análisis de los impactos y las causas es la base para generar, desde las máximas instancias políticas de la región, un proceso social de aprendizaje de las lecciones que dejan estos eventos y que orientan el camino que los Estados deben recorrer para fortalecer sus capacidades, su cultura y sus instituciones para evitar nuevas catástrofes.

Es necesario resaltar, en primer lugar, que algunos de los desastres más graves de la historia de la región han ocurrido en los dos últimos años. En Haití, el 12 de enero del 2010 un terremoto de 7,3 grados en la escala de Richter y con epicentro a 17 kms de Puerto Príncipe y posteriores réplicas golpearon duramente la Isla<sup>1</sup>. Los datos de los afectados corresponden a 222,579 muertes, 869 personas desaparecidas, 310,928 heridos, 1,301,491 personas albergadas y daños y pérdidas estimadas en USD 7,754 millones, en lo que es considerada una de las catástrofes humanitarias más graves de la historia y que demandará un proceso de recuperación pos-desastre, no solo física, que tardará no menos de una década.

---

<sup>1</sup> Government of the Republic of Haiti and members of the International Community Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral loses, 2010.



Transcurrido tan sólo un mes y medio del terremoto en Haití ocurrió un terremoto de 8,8 en la escala Mw en Chile (27 de febrero 2011) en la costa de la Región del Maule y posteriormente un fuerte tsunami que asoló la costa chilena destruyendo o devastando varios pueblos. Este evento es considerado el segundo más fuerte de la historia de ese país y uno de los cinco de mayor intensidad registrados en el mundo. El número de víctimas fatales ascendió a 507<sup>2</sup> y se calcula que cerca de 440.000 viviendas fueron afectadas y los daños y pérdidas se estiman en USD 30.000 millones.

Los desastres asociados al clima tuvieron en este mismo período severos impactos. Es el caso de Colombia que ha sido afectado recientemente por uno de los mayores desastres de su historia relacionado con la ocurrencia de inundaciones generadas durante el fenómeno La Niña 2010 – 2011 y que dejó 486 personas fallecidas, 3,9 millones de personas<sup>3</sup> y 710 municipios afectados y necesidades de inversión en la respuesta del orden de USD \$ 3,870 millones.

En este mismo período ocurrieron tormentas y huracanes que generaron impactos regionales, tal como lo acontecido con la tormenta Agatha (29 mayo de 2010) que afectó Guatemala, Nicaragua, Honduras, Salvador, México y la tormenta Ida que causó 199<sup>4</sup> muertos en El Salvador y daños considerables en Nicaragua y Honduras. En los Estados Unidos, a mediados de abril de 2011, dos grandes sistemas de tormentas a través de la cuenca del río Misisipi produjeron un récord de precipitaciones. Con el deshielo anual, el río Misisipi comenzó a aumentar a niveles récord a principios de mayo y las áreas que sufrieron inundaciones fueron Illinois, Misuri, Kentucky, Tennessee, Arkansas y Misisipi.

Un total de 98 catástrofes mayores -climáticas y geofísicas- ocurrieron en América Latina y el Caribe en el 2010 y 79 de ellas corresponden a embates de tormentas tropicales y precipitaciones extremas con un impacto no menor a los 9.3 millones de dólares cada una<sup>5</sup>. Se hace notorio que un número apreciable de los desastres ocurridos recientemente, tanto los terremotos como los asociados a El Niño y a las tormentas tropicales han sido de carácter regional, tanto por la cobertura que supera fronteras políticas como por la necesidad de la solidaridad de la comunidad internacional para el manejo de la crisis, la rehabilitación y la recuperación post desastres.

Los daños y pérdidas de estos 98 eventos cuantificados se han estimado en 49,188 millones de USD<sup>6</sup>. Cabe advertir que la valoración de los impactos económicos de los desastres en el Hemisferio resultaría mucho mayor si se contara con los impactos generados por los eventos medianos y pequeños ocurridos en cada país, que aunque de escala menor y escasa visibilidad en los medios de información pública, pero con mayor recurrencia, tienen efectos acumulados muy altos.

---

<sup>2</sup> De acuerdo al informe núm. 6 de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), basado en la información del Ministerio del Interior de Chile.

<sup>3</sup> Presidencia de la República de Colombia, Dirección para la Gestión de Riesgos del Ministerio del Interior y Justicia, Sistema de Información, Consolidado Atención de Emergencias junio 2011.

<sup>4</sup> República de El Salvador con el apoyo de la comunidad internacional. Damage, Loss and Needs Assesment for Disaster recovery and reconstruction after the low pressure system assocaites with Tropical Sorm Ida, November 2009.

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Unidad de Desastres, [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

<sup>6</sup> *Ibidem*, [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

De acuerdo con el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011* (conocido como GAR 11)<sup>7</sup>, elaborado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (UNISDR), mientras que a nivel mundial disminuyen los riesgos de mortalidad y pérdidas económicas por inundaciones y huracanes, en las Américas continúan aumentando. Esto implica que los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad no están compensando los incrementos en la exposición. El riesgo de pérdidas económicas igualmente continúa aumentando, superando el crecimiento en el PIB per cápita, lo que implica que el riesgo de pérdida de riqueza en desastres meteorológicos aumenta a un ritmo mayor que el de creación de la riqueza misma.

### Resumen preliminar de impacto de desastres en América Latina y el Caribe en 2010

Tipo de Desastre	Número	Muertes	Población afectada	Costo Millones de \$ US
Epidemiológico	13	1,211	334,740	565
Climatológico	79	1,380	9.318,685	9,840
Geofísico	6	223,093	4.214,934	38,783
TOTAL	98	225,684	13,868,359	49,188

Fuente CEPAL. Caracterización del impacto de desastres en 2010 por tipo de evento.

Estos registros se enmarcan en una tendencia observada en el planeta y en la región que muestra un incremento vertiginoso de los desastres a partir de la década de los años 70, siendo mucho más acentuada la dinámica con los eventos de tipo hidrometeorológico<sup>8</sup>. En efecto, las pérdidas por desastres en la década de los años 90 fueron 7,3 veces superiores a las ocurridas en la década de los años 60<sup>9</sup> y el número de desastres se ha multiplicado por 5 entre 1975 y el 2005. América Latina es la segunda región de mayor ocurrencia de desastres luego de Asia<sup>10</sup>.

Por tanto, como hicieron patentes las inundaciones y los deslizamientos ocurridos en Brasil, Colombia y Costa Rica en 2010, una proporción considerable de los daños por desastres sufridos en América Latina va ligada a desastres meteorológicos extensivos de elevada frecuencia. De acuerdo con el GAR-11, en un grupo de 12 países de América Latina que disponen de una base de datos nacional sobre desastres, los daños en las viviendas se han multiplicado aproximadamente por cuatro desde 1990.

¿Qué repercusiones tienen los desastres en el bienestar general de los países y de la región?, ¿qué implicaciones tiene sobre el progreso? Los desastres tienen una profunda y variada implicación sobre la seguridad y el desarrollo, retarda el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio<sup>11</sup>, son un factor determinante y altamente correlacionado con la pobreza, la inequidad y la degradación ambiental, socavan la capacidad productiva y el ahorro de los familias y afectan en el mediano y largo plazo la competitividad y el desarrollo económico y social en su conjunto.

<sup>7</sup> UNISDR. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: Revelar el Riesgo, replantear el Desarrollo (GAR11), 2011.

<sup>8</sup> World Bank, ISDR, Global facility for Disaster Reduction and Recovery, www.gfdr.org

<sup>9</sup> PNUD, Informe Mundial La reducción de Riesgos de Desastres, Un Desafío para el Desarrollo, Total Perdidas por Desastres 1991 – 200, con base en datos OFDA-CRED, pg. 13.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

Una investigación llevada a cabo por la UNISDR<sup>12</sup> en el 2010, que evalúa la situación de 79 países en desarrollo a escala global, que simultáneamente sufren las debilidades para hacer frente a los riesgos de desastre, tienen decrecimiento de la competitividad comercial y creciente exposición a shocks comerciales, revela que cerca de dos tercios de estos países pueden experimentar las trampas de pobreza o "la trampas de la falta de resistencia".

Señala la investigación que - los desastres frecuentes destruyen los bienes en las economías vulnerables, reducen la acumulación de capital más allá del mínimo necesario para beneficiarse de los rendimientos crecientes del desarrollo y lleva a estos países a las trampas de pobreza de difícil superación-, donde la economía entra en un círculo vicioso y se expresa en última instancia, en la falta de capital por persona, incluidos el capital humano, capital de empresas, la infraestructura, el capital natural, la institucionalidad pública capital y capital de conocimiento.

El riesgo de pérdidas económicas continúa aumentando, superando el crecimiento en el PIB per cápita, lo que implica que el riesgo de pérdida de riqueza en desastres aumenta a un ritmo mayor que el de creación de la riqueza misma.

La magnitud de la inversión pública hace que la inversión actual en gestión del riesgo de desastres resulte prácticamente insignificante. Por citar algunos ejemplos, de acuerdo al GAR11<sup>13</sup>, en 2010 el Fondo para desastres naturales de México (FONDEN) quedó agotado. Con un presupuesto anual de 7,000 millones de pesos, para septiembre ya había desembolsado 12,000 millones, y se estimaba que serían necesarios 25,000 millones más antes de finalizar el año. En este mismo país, el costo anual por exenciones fiscales ascendió en 2007 a un 6 por ciento aproximadamente del PIB. La inversión en gestión del riesgo de desastres, en cambio, representó tan solo el 0,1 por ciento de los ingresos públicos y un 0,4 por ciento del total de inversiones públicas en 2007. Desde 1982, todos los gobiernos mexicanos se han visto obligados a absorber pérdidas por desastres superiores a los 10,000 millones de dólares a lo largo de su mandato, cantidad que no incluye las pérdidas en el sector agrícola.

De acuerdo con el mismo informe, prevenir los riesgos de desastres mediante mejoras en la gestión del uso del suelo y la construcción tiene en México y Colombia un costo unas cuatro veces menor que absorber las pérdidas por desastres. Por otra parte, el costo por la mejora o reubicación de edificios vulnerables es solo ligeramente inferior a las pérdidas que podrían provocar. Sin embargo, tales medidas pueden reducir la mortalidad en un 40 por ciento aproximadamente.

Perú realiza hoy evaluaciones del riesgo de desastres en todos sus proyectos de inversión pública, hecho que tiene enormes consecuencias positivas para la reducción del riesgo de desastres.

El impacto de las pérdidas por desastres es muy diferente según el nivel de desarrollo de cada unidad territorial. Aunque los países de desarrollo humano alto sufren más pérdidas económicas en términos absolutos, su impacto en el PNB no alcanza el 2% mientras que en los países de desarrollo humano bajo el impacto de las pérdidas llegan al 15% del PNB. Las evaluaciones de los desastres ocurridos en la región dan cuenta de que los desastres tienen un impacto general en la sociedad pero con efectos mucho más severos y de difícil recuperación en los países de ingreso

---

<sup>12</sup> UNISDR, Miquilena Tania, Corrales Werner, Overcoming Trade and Development Limitations Associated to Climate Change and Disasters Risks, Geneva, December, 2010.

<sup>13</sup> UNISDR. GAR 2011.

bajo, profundizando la inequidad social, la brecha de pobreza y exclusión. Los ejemplos son frecuentes. Las afectaciones en Centroamérica por la acción de las tormentas Ida<sup>14</sup> y Agatha o los efectos del fenómeno La Niña dan cuenta de un efecto concentrado en los pobres como ocurre crudamente en el Caribe, que en el caso de las tormentas Noel y Olga en República Dominicana ocurridas en el año 2007 dejó un saldo de 75 mil afectados, de los cuales el 90% estaba bajo la línea de pobreza en las provincias con más bajo IDH del país<sup>15</sup>.

El impacto de los desastres derivados de eventos climáticos es notoriamente mayor en comunidades rurales y dentro de tales es mayor en las comunidades indígenas y en los hogares con alta prevalencia de jefatura femenina y se agrava donde se presentan discapacidades. El mayor impacto rural de los desastres acentúa la brecha en los niveles de desarrollo urbano - rurales y acelera procesos migratorios y el fenómeno de desplazamiento por crisis ambientales. En el panorama regional resultan especialmente frágiles los Pequeños Estados Insulares por su alta exposición a eventos críticos como tormentas tropicales y huracanes y a sus condiciones de susceptibilidad y falta de resiliencia económica y capacidad de respuesta.

Los desastres afectan en forma simultánea muchas dimensiones de la vida social y en muchos casos superan las capacidades adaptativas de las comunidades. En la región, los reportes en la evaluación de daños y pérdidas en la infraestructura social y de gobierno es considerablemente elevada, siendo especialmente grave en la destrucción total o parcial de hospitales, escuelas, redes de servicios públicos, caminos de acceso e infraestructura comunitaria, así como en la suspensión o alteración de servicios sociales fundamentales. En el ámbito productivo los desastres han generado en la región daños y pérdidas en prácticamente todos los sectores con un énfasis marcadamente superior en los referidos a producción agropecuaria y pesca, vivienda, minería, turismo. También son frecuentemente afectados la infraestructura vial y de transporte, y las instalaciones de gobierno y seguridad.

En la escala micro, los desastres golpean los medios de vida de una gran cantidad de personas, al destruir especialmente pequeños activos que permiten ingresos de subsistencia y/o autoconsumo. Estas actividades suelen ser de carácter informal y son las que precisamente predominan en la zonas de mayor riesgo y de mayor pobreza tales como pequeños comercios, servicios técnicos, agricultura de subsistencia y otros tipo de producción y servicios a pequeña escala. Quienes ejercen estas actividades, por factores como la imposibilidad de demostrar su existencia y propiedad, no logran regularmente ser visualizadas en la identificación de necesidades y tampoco apoyadas por organismos estatales para su recuperación, aunque su funcionamiento sea fundamental para el bienestar económico e integral de las familias que de allí derivan su sustento.

## **2. Desafíos de la recuperación post-desastre**

¿Qué ocurre si no se implementa un adecuado proceso de recuperación luego de un desastre? La carencia de apoyo o un soporte estatal inadecuado e ineficiente en la recuperación post desastres no solo vulnera derechos fundamentales de las y los ciudadanos, especialmente en el

---

<sup>14</sup> Government of El Salvador with the support of the international community. El Salvador, Damage, Loss, and Needs Assesment for Disaster Recovery and reconstruction after the low pressure system associates with Tropical Storm Ida, Novembte 2009, pg. 27.

<sup>15</sup> PNUD República Dominica, Marco Estratégico de Recuperación por las tormentas Noel y Olga, 2007.

caso de las personas en situación de pobreza, sino que expone a un posible proceso gradual de deterioro social y ambiental, incluida la repetición o agravamiento de nuevas condiciones de riesgos frente a futuros desastres. En otros casos, el problema radica en procesos que reconstruyen las mismas condiciones de riesgos que precedían al desastre<sup>16</sup>, tales como la construcción de viviendas o vías en zonas de riesgo no mitigable. Adicionalmente, son recurrentes los procesos de reconstrucción que carecen de integralidad, especialmente los que dejan de lado aspectos básicos tales como la recuperación de los medios de vida de la población más vulnerable, o que no atienden la recuperación ambiental post desastres.

Las experiencias en la reconstrucción en Haití reflejan las dificultades que en menor o mayor medida caracterizan estos procesos y que los hacen complejos por dificultades que no se limitan exclusivamente a la escasez de recursos. Los grandes desastres pueden afectar las condiciones básicas de la gobernabilidad, en un momento en el que ella es fundamental para tomar múltiples decisiones, tales como definir criterios de política y responder a centenares de tareas y necesidades en forma casi simultánea, entre ellas la identificación de personas afectadas, la definición de beneficios o ayudas por sector, la priorización y acreditación de beneficiarios y la consulta de las demandas de la población mediante el desarrollo de procesos técnicos, participativos e incluyentes a la vez.

Adicionalmente, desde el mismo momento de la crisis, se hace indispensable definir los procesos de planificación sectorial y territorial, contar con las herramientas de gestión pública, administración, ejecución y vigilancia del gasto público, que permitan responder de la forma más rápida posible a la recuperación, todo esto en forma simultánea a las tareas que implican seguir manejando la atención de las situaciones de emergencia y la funcionalidad básica del territorio<sup>17</sup>.

Para comprender mejor las necesidades y los desafíos - humanitarios y de desarrollo a la vez - que implica poner en marcha un proceso de recuperación post-desastre, la comunidad internacional ha acogido el concepto de recuperación temprana definido por el PNUD, como “un proceso multidimensional de recuperación que se inicia en un contexto humanitario y está guiado por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la catalización de las oportunidades de desarrollo sustentable. Su objetivo es generar procesos nacionales, sólidos y auto-sostenidos para la recuperación tras una crisis. Abarca el restablecimiento de los servicios básicos, medios de vida, refugios, gobernabilidad, seguridad, Estado de derecho, medioambiente y dimensiones sociales, lo cual incluye la reintegración de poblaciones desplazadas”.<sup>18</sup>

Considerando que en la región existen condiciones de riesgo ya creadas y que será necesario encarar situaciones de desastres a futuro, es necesario asumir el tripe desafío de trabajar simultáneamente tanto la reducción de riesgos, la preparación para la atención de desastres y los procesos de recuperación post-desastre. Esta última tarea hace indispensable generar políticas,

---

<sup>16</sup> PNUD, Proyecto Lecciones Aprendidas en los Procesos de Recuperación Y Desarrollo Posdesastre en América Latina y El Caribe - Lineamientos Estratégicos para los Procesos de Recuperación Posdesastre.

<sup>17</sup> El área de Prevención y Recuperación de Crisis del Centro Regional del PNUD en Panamá tiene una amplia experiencia en el apoyo a autoridades nacionales y subnacionales en planificación y organización de la recuperación y facilita contactos con las mejores experiencias internacionales para cada subtema.

<sup>18</sup> Cluster sobre Recuperación Temprana, IASC, Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana, abril 2008.

herramientas permanentes y capacidades que puedan ser aplicadas para procesos de recuperación post desastres tanto en las esferas sectorial, nacional, local como lo han venido haciendo un número de países, entre los que se cuentan Colombia, Ecuador, Honduras, México y Paraguay. Estos países han contado con la asistencia técnica y financiera del PNUD que fomenta la red global y regional de experiencias en reducción de riesgos y recuperación temprana y que ha permitido avanzar en la institucionalización de políticas y herramientas permanentes de recuperación post desastres.

Existen en la región experiencias relevantes de estrategias anticipadas de preparación para la recuperación post-desastres como la llevada a cabo en Bogotá, apoyada por el PNUD, y que desde 2004 permitió desarrollar una Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades de Respuesta frente a Eventos Críticos de fortalecimiento normativo, financiero, organizacional, logístico y cultural para el manejo de crisis lo que le permite contar actualmente con los arreglos institucionales predefinidos para ser utilizados en caso de una situación post desastre.

En esta misma línea, un grupo de países de la región con experiencias en situaciones post desastres y con la facilitación del PNUD<sup>19</sup>, han venido aportando sus análisis sobre los criterios y políticas y principios orientadores más relevantes para ese tipo de situaciones, donde destacan la necesidad de evitar la reconstrucción de condiciones de riesgo, la importancia de fortalecer la gobernabilidad y la institucionalidad nacional, subnacional y local en la conducción de la recuperación, desarrollar y empoderar a la población para su participación activa, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia y hacer de la recuperación una oportunidad de desarrollo equitativo.

Estos desarrollos constituyen avances orientadores para la región, pero se hace necesario avanzar en procesos extendidos y sostenibles de cooperación regional y de fortalecimiento de capacidades nacionales para abordar procesos de recuperación social, económica y ambiental post desastre.

### **3. Unas condiciones de riesgo exacerbadas**

El panorama de riesgos de desastres de la región comprende un catálogo muy amplio de eventos potencialmente destructivos de todas las escalas y de carácter geológicos, hidrometeorológicos, sanitarios, tecnológicos o antrópicos. En materia de riesgos relacionados con eventos geológicos, los terremotos, las erupciones volcánicas, los deslizamientos y maremotos y su derivación en posibles tsunamis, pueden incluso afectar a varios países de la región en forma simultánea, devastadora y sin previo aviso. El panorama está también caracterizado por los riesgos asociados a eventos hidrometeorológicos como tormentas, huracanes, inundaciones y sequías, así como por los riesgos epidemiológicos y tecnológicos, especialmente los asociados con incendios, explosiones, radiación y contaminación, principalmente.

Los desastres que se han presentado en años recientes en las Américas hacen indispensable el análisis de sus causas, lo que significa ver la evolución de las amenazas y las vulnerabilidades. Del lado de las amenazas es preciso señalar la configuración de factores que marcan una tendencia a su aumento, tal como sucede por la acción del cambio climático que trae consigo en muchos

---

<sup>19</sup> PNUD-BCPR, Ver Lineamiento, Orientaciones y Principios de Procesos de Recuperación en América Latina.

países y regiones del hemisferio mayor déficit hídrico, o aumentos significativos y de mayor capacidad destructiva, así como la ocurrencia de eventos climáticos extremos.

El vertiginoso aumento de las condiciones de vulnerabilidad acelerado en las tres últimas décadas se deriva de modelos de desarrollo y de prácticas culturales predominantes muy compartidas por todos los países de la región, tales como la construcción de viviendas e infraestructura en las zonas naturales de inundación o de exposición a peligros, el deterioro de zonas de amortiguamiento de crecidas de ríos, la deforestación y deterioro de cuencas, la aceleración de procesos erosivos y de sedimentación de ríos y la ausencia de mecanismos de planificación, ordenamiento del territorio y de control de uso del suelo urbanizable. Con respecto al riesgo sísmico, las vulnerabilidades están relacionadas con la inadecuada calidad en las edificaciones, la construcción sin normas o criterios técnicos adecuadas a las condiciones sísmicas o geológicas, la falta de control en el cumplimiento de estas normas, la carencia de planificación de asentamientos humanos sin criterios de gestión de riesgos y las bajas capacidades institucionales para la gestión de riesgos, entre otros factores.

Cabe resaltar que la mayor parte del crecimiento demográfico del mundo se ha producido en zonas urbanas y en medio del escenario de multi-amenazas, condición que ha llevado a la concentración de riesgos de desastres en ciudades capitales, áreas metropolitanas y ciudades intermedias. La cantidad de población en riesgo y la importancia de las ciudades en la gobernabilidad nacional hacen imperativo avanzar en los procesos de reducción de riesgos de desastres en ese tipo de escenarios. Cabe destacar que un número sobresaliente de ciudades en la región ha logrado avances muy altos en su capacidad de gestionar sus riesgos, lo que ofrece un potencial que podría llevar a irradiar sus experiencias a otras ciudades o regiones en esfuerzos de cooperación horizontal. En tal sentido, resulta fundamental acelerar el proceso de evolución de las ciudades capitales, ciudades mayores e intermedias en la gestión de riesgos, a través del compromiso político de sus autoridades y facilitando su desarrollo institucional por parte de los gobiernos y las institucionalidades nacionales y locales.

#### **4. El marco de los mandatos regionales y globales**

La OEA ha expresado y reafirmado su política de reducción de riesgos y atención de desastres y ha indicado su compromiso con la cooperación regional y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la reducción de riesgos y la atención de desastres en aspectos centrales como la promoción de la toma de conciencia frente a los desastres, como lo han señalado en la Declaración de Québec (2001), la Declaración de Nuevo León (2004), la Declaración de Mar del Plata (2005), la Declaración de Puerto España (2009) y ha sido expresado en el Plan de Acción de Miami (1994), el Plan de Acción de Santiago (1998), el Plan de Acción de Québec (2001) y el Plan de Acción de Mar del Plata (2005).

Cabe señalar que en la Declaración de Puerto España (2009) se instruye a los Ministros o altas autoridades nacionales para que, en colaboración con las organizaciones nacionales, regionales e internacionales especializadas en cuestiones de desastre se fortalezcan la cooperación en las Américas en las áreas de reducción de riesgos y atención de desastres, en el contexto de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres y de la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. En esta misma declaración se asume un fuerte compromiso con la tarea de mejorar la cooperación regional y el fortalecimiento de la

capacidad nacional técnica e institucional para la reducción de riesgos, se alienta el fortalecimiento de las medidas de planificación y promoción de la educación y la capacitación con miras a aumentar la concienciación pública respecto de la preparación para casos de desastres.

En años recientes, nuevos y destacados foros regionales han permitido seguir construyendo acuerdos sobre los pasos a seguir. Se resaltan las conclusiones obtenidas del Primer Diálogo Regional para América Latina y el Caribe – Gobernabilidad para la reducción de Riesgos de Desastres, realizada en Villahermosa, Tabasco, México en 2011 por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el gobierno de Tabasco, que recomiendan como principios rectores para integrar la reducción de riesgos en los procesos de los países: a) la necesidad de que cada país desarrolle un marco normativo y regulatorio que fortalezca la reducción de riesgos de desastres a todos los niveles y en todos los sectores, b) la coordinación y subsidiariedad entre los distintos órdenes de gobierno nacional, subnacional y local, c) la participación corresponsable de la sociedad civil organizada y el sector privado en la reducción de riesgos de desastres y d) la necesidad de enfocarse en la reducción de la vulnerabilidad.

Se resalta, de igual manera, las conclusiones obtenidas por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR) y el Gobierno de México en encuentros con autoridades y técnicos de la región<sup>20</sup> que concluyen sobre la importancia de las siguientes acciones: a) sensibilizar a todos los actores nacionales acerca de la importancia de la transferencia del riesgo y la protección de la inversión pública en casos de desastres, b) profundizar los estudios sobre evaluación y cuantificación de riesgos, c) formular estrategias eficientes de protección financiera para prevenir y hacer frente a las posibles pérdidas del Estado y de la sociedad en general, y d) promover, estrategias de financiación más eficientes mediante acciones *ex ante tales como los seguros a pequeña escala*.

La creciente dinámica desarrollada por los países de la región, el Sistema y la Organización de Estados Americanos y el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias, así como de importantes organismos de cooperación internacional, está permitiendo destacados avances de los países y de la institucionalidad regional. Esta amplia participación social e institucional expresa un enorme potencial de cambio que hace necesario fortalecer las capacidades de concertación regional y la mayor generación de sinergias.

Como punto de partida para el fortalecimiento de las capacidades nacionales y las articulaciones regionales, se presenta a continuación el enfoque y los componentes estructurales de la gestión de riesgos, así como una sucinta revisión del estado actual de los avances y limitaciones de la temática, a partir de diferentes insumos, especialmente la obtenida de los reportes nacionales del cumplimiento del Marco de Acción de Hyogo y que han sido compilados por el área de gestión de riesgos de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> SELA, Seminario Regional sobre Inversión Pública y Mecanismos Financieros, Seguros y Reaseguros contra Desastres en América Latina y el Caribe”, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas y el Gobierno de México, 22 y 23 de noviembre de 2010.

<sup>21</sup> Organización de Estados Americanos, OAS, Departamento de Desarrollo Sustentable, Informe regional del progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011).



## 5. Estado actual de la gestión de riesgos de desastres en las Américas

### 5.1. La reducción de riesgos y atención de desastres en la cultura

#### **La importancia de promover una cultura institucional y ciudadana de prevención de desastres.**

Un factor determinante de los riesgos es el conocimiento de las especificidades que impone la geografía y el ambiente a los procesos de desarrollo. Las fortalezas o debilidades en la incorporación de la gestión de riesgos en los comportamientos cotidianos también se refleja en la cultura política e institucional, específicamente en las demandas que la población hace a sus autoridades sobre las responsabilidades públicas en la gestión de riesgos de desastres; es decir, en el marco del ejercicio de derechos y deberes en la reducción de riesgos.

El cambio cultural hace necesario avanzar en la modificación de valores, conocimientos y comportamientos que faciliten mejores estrategias de la población y sus instituciones para evitar su exposición a las amenazas, lo que hace indispensable el desarrollo de estrategias de educación, capacitación e información pública orientadas a la construcción social de nuevos procesos de *significación social o de construcción social del sentido* que generen mayores niveles de empoderamiento individuales y colectivos para la gestión integral de riesgos.

Este ámbito hace necesario la gestión y el intercambio de información clara sobre los riesgos de desastre y las distintas formas de protección, especialmente dirigida a las y los ciudadanos de las zonas de alto riesgo, así como al fortalecimiento de las redes entre los expertos y el fomento del diálogo y la cooperación entre las comunidades científicas y los profesionales que se ocupan de la reducción de los riesgos de desastre. De igual forma, mediante el desarrollo de la enseñanza y formación, que promueva la inclusión de la reducción del riesgo de desastre en las secciones pertinentes de los programas de estudio escolares en todos los niveles, así como la preparación de programas de formación y enseñanza de la reducción de los riesgos de desastre destinados a sectores específicos y, por último, la promoción de iniciativas de formación comunitarias. Para incorporar la gestión de riesgos en la cultura es necesario el fomento de la investigación, mejorando los métodos para el conocimiento de riesgos y el análisis de las medidas de reducción de los riesgos a todo nivel y desde diferentes disciplinas académicas.

La situación actual en las Américas sobre el proceso de incorporación de la reducción de riesgos en la cultura muestra avances aún incipientes, por cuanto el conocimiento de la reducción de riesgos está concentrado en pocos actores de la sociedad, hay un bajo involucramiento del sector privado y una bajo nivel de iniciativas globales y regionales en esta materia. Según el reporte por la OEA del cumplimiento del Marco de Acción de Hyogo, el cual recoge el estado de avance de 22 países que han finalizado sus informes del HFA Monitor Nacional 2009-2011: 12 países incluyen la reducción de riesgos de desastres en el currículo educativo nacional, 12 países cuentan con algunos programas educativos profesionales sobre la RRD, 10 países incluyen la RRD en la agenda nacional para la investigación; y, 15 países desarrollan alguna estrategia de sensibilización a nivel del país.

La necesidad del cambio cultural representa un desafío y una oportunidad para el trabajo conjunto entre el sector privado y público en el logro de estrategias comunes, tales como las que pueden ser emprendidas desde medios de comunicación regionales en el que están llamados a participar los medios de comunicación nacionales y locales, los centros educativos y de investigación, entre otros actores.

## 5.2. El desarrollo político de la reducción de riesgos y la atención de desastres

**La incorporación en el Sistema Político.** En la respuesta a los desafíos que imponen los desastres al Hemisferio es fundamental el proceso de incorporación de la gestión integral de riesgos en el sistema político, en la valoración institucional y en las agendas del país, haciendo que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional, tal como lo señala el Marco de Acción de Hyogo. Este proceso incluye la modernización de marcos legislativos e institucionales de forma que garanticen la transversalización de la gestión integral de riesgos en los diversos sectores, el fortalecimiento de mecanismos nacionales de distribución de responsabilidades y de coordinación interinstitucionales e intersectoriales, la incorporación de la reducción de los riesgos en las políticas y planes de desarrollo a todo nivel de gobierno, la descentralización de las responsabilidades y recursos para la reducción de los riesgos, el desarrollo de estrategias de financiamiento que permitan adelantar las políticas y programas de gestión de los riesgos de desastre, y, la promoción de la participación de la comunidad como sujeto activo de su propia seguridad y poseedora de derechos.

En el último quinquenio se ha acelerado el interés de varios países de la región por evolucionar hacia arreglos institucionales modernos, más adaptados a las necesidades complejas de los desastres y enfocados a afrontar las causas de los riesgos y no sólo sus consecuencias, dotando de un mayor nivel político, jerárquico y técnico a las organizaciones nacionales encargadas de promover la gestión de riesgos. Algunos casos recientes han sido significativos, como el ocurrido en años recientes en Ecuador que ha incorporado un mandato específico alusivo a la gestión de riesgos en la Constitución Política y la posterior creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos. También ha representado un avance significativo la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) del Perú mediante la aprobación reciente de la Ley N° 29664 de Julio del 2011 que ofrece un diseño institucional que refuerza el perfil técnico, integral, interinstitucional de la gestión de riesgos.

La complejidad de los desastres y de su gestión hacen necesaria la transversalización de la gestión integral de riesgos en las instituciones de los sectores del desarrollo que tienen relación ya sea con los procesos de generación de riesgos o que deben responder a sus efectos, para que la reducción de riesgos de desastres se incorpore en sus marcos normativos sectoriales, sus funciones y responsabilidades y para que se incluya en sus políticas, planes, programas y proyectos de inversión, así como en los presupuestos de las entidades públicas nacionales y locales.

En las Américas el proceso de incorporación de la gestión integral de riesgos en políticas y marcos estratégicos de desarrollo de los países ha venido avanzando, aunque con niveles muy diferenciados en la eficacia y la eficiencia de sus estrategias. Según el reporte HFA Monitor mencionado anteriormente, de los 22 países que han presentado sus reportes tan sólo 11 países cuentan con elementos de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) en sus planes nacionales de desarrollo, 16 países tienen asignaciones específicas en los presupuestos nacionales para la RRD, y, 16 cuentan con plataformas nacionales operativas con múltiples socios.

En la transversalización de la gestión de riesgos en políticas nacionales altamente relacionadas, se

tiene que 12 países cuentan con Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza que incluyen iniciativas para la reducción de riesgos de desastres, 14 países articulan políticas y estrategias de cambio climático con RRD y tan solo 8 países cuentan con Evaluaciones y Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo que incluyen elementos de RRD.

De otro lado, resulta recurrente en los países de la región las dificultades que se presentan para articular instituciones y agendas públicas nacionales altamente relacionadas, como son las agendas de reducción de riesgos de desastres y de cambio climático, más específicamente con los procesos de adaptación al cambio climático, así como los sistemas o esquemas de planificación, del ambiente, de gestión de recursos hídricos, de ordenamiento y uso del territorio.

A escala regional, el Sistema Interamericano y las sucesivas Cumbres de las Américas han hecho una alta valoración política de la gestión de riesgos y al desarrollo de los instrumentos. Así, se han establecido importantes mandatos relacionados con el tema que han impulsado acciones subregionales y nacionales, así como mecanismos y arreglos institucionales con avances de una eficacia hasta el momento relativa. En 1999 fue creado el *Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN)*, posteriormente fue adoptado el *Plan Estratégico Interamericano para Políticas sobre la Reducción de la Vulnerabilidad, Gestión de Riesgos y Respuesta a Desastres (IASP 2003)* y en el año 2007 fue conformada la *Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD)*.

Desde la adopción del Marco de Acción de Hyogo, la Asamblea General de la OEA ha adoptado una serie de resoluciones a los órganos técnicos de la Secretaría General a trabajar bajo esta orientación, lo cual ha implicado el establecimiento de acuerdos y mecanismos de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR) y otras organizaciones internacionales que han facilitado las sesiones y que incluyen ONGs, sector privado y distintos niveles de gobierno y la realización de los Encuentros Hemisféricos que se desarrollan en el marco de la RIMD.

Las sesiones de la Plataforma Regional, los Encuentros Hemisféricos y la Red Interamericana de Mitigación de Desastres, han sido elementos articuladores y de continuidad a los intercambios y diálogos regionales y el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales ha sido una instancia para profundizar la coordinación interinstitucional entre las agencias del Sistema Interamericano y el Sistema de las Naciones Unidas.

A pesar del amplio número de instrumentos y mecanismos regionales y subregionales aún existe un insuficiente conocimiento de los mismos y existen limitaciones para articular, de manera eficiente y efectiva, los acuerdos y mandatos entre organismos subregionales y entre las agencias del Sistema Interamericano y la SG/OEA. El CIRDN, que podría cumplir un papel fundamental en el desarrollo de la agenda regional en reducción de riesgos y atención de desastres presenta limitaciones que deben superarse cuanto antes para avanzar en planes de acción operativos, capaces de coordinar las políticas y acciones de sus miembros bajo un único marco institucional y de políticas.

Frente a la necesidad de contar con políticas de recuperación post desastres, la región y la mayoría de países no disponen de lineamientos o mecanismos básicos para la recuperación y para la coordinación nacional o regional.

### **5.3. El desarrollo del conocimiento para la reducción de riesgos y la atención de desastres**

Señala el Marco de Acción de Hyogo, MAH que el punto de partida para reducir los riesgos de desastre y promover una cultura de resiliencia consiste en conocer las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a los desastres a que se enfrentan la mayoría de las sociedades, así como la evolución de las amenazas y los factores de vulnerabilidad a corto y largo plazo, para luego adoptar las medidas oportunas en función de ese conocimiento. Es fundamental la producción, conservación, uso y apropiación de la información de riesgos tal como la expresada en mapas de amenaza, los sistemas de indicadores del riesgo de desastre y el análisis del impacto de los desastres, así como los sistemas de alerta temprana y el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas para estudiar y pronosticar las amenazas naturales.

Una de las mayores debilidades nacionales comunes en la región en la institucionalidad para el conocimiento de los riesgos está referido a la alta dependencia de la cooperación internacional y la baja sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento institucional con recursos públicos, la falta de coordinación entre los productores de conocimiento y los usuarios y la carencia en la articulación de políticas de ciencia y tecnología con las de gestión integral de riesgos de desastres que permitan descentralizar y ampliar el aporte de la sociedad al conocimiento de sus problemas locales. Adicionalmente, existen considerables desafíos técnicos que van desde la homologación de la terminología, homologación de modelos, estandarización de procesos hasta la aplicación de la tecnología de la comunicación y la observación y el desarrollo de capacidades y redes de científicos y técnicos.

### **5.4. La reducción del riesgo subyacente**

La reducción de los factores de riesgo es posible a través de una adecuada gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, la incorporación de la gestión integral de riesgos en las prácticas de desarrollo social y económico, en la planificación del uso de la tierra, la gestión de los asentamientos humanos expuestos a desastres, en la planificación de los proyectos de infraestructuras y en la gestión adecuada de los ecosistemas frágiles. Adicionalmente, una estrategia de gestión integral de riesgos puede considerar y contemplar la promoción de mecanismos de distribución de riesgos financieros, en particular el seguro y el reaseguro contra los desastres.

Los avances en las acciones concretas para la reducción de los riesgos es relativo. De los 22 países que han finalizado sus informes preliminares del *HFA Monitor Nacional*, 17 cuentan con mecanismos para proteger y restaurar los ecosistemas, 14 de ellos invierten recursos para reducir el riesgo en los asentamientos urbanos vulnerables y 12 consideran los posibles impactos del riesgo de desastres en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

### **5.5. El fortalecimiento de la preparación para la respuesta**

Esta política pública de la gestión del riesgo tiene como objetivo responder eficaz y eficientemente cuando el riesgo ya se ha materializado y no ha sido posible impedir el impacto de los fenómenos peligrosos. El fortalecimiento de la preparación para casos de desastre es

posible con el avance en las siguientes dimensiones: a) el fortalecimiento de la capacidad normativa, técnica e institucional para la gestión regional, nacional y local de las situaciones de desastre, b) el intercambio de información y la coordinación a todo nivel, c) el fortalecimiento de preparativos y enfoques regionales coordinados, d) la formulación de los planes y las políticas de preparación y contingencia, y e) la promoción y establecimiento de los fondos de emergencia para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación.

A escala nacional, de los 22 países que han finalizado sus informes preliminares del HFA: 11 cuentan con servicios de seguros ante catástrofes; 12 reportan que están llevando a cabo simulacros y entrenamientos en escuelas y hospitales como parte de los preparativos para desastres, 15 informan tener políticas o programas nacionales para hospitales y escuelas seguras en situaciones de emergencia, 15 disponen de capacidad para la aplicación de metodologías para evaluar daños y pérdidas, 16 tienen planes de contingencia y procedimientos para enfrentar desastres mayores, y, un número igual de países notifica contar con arreglos financieros para enfrentar desastres mayores.

Algunas de las principales recomendaciones para fortalecer la preparación de respuesta a escala regional son las siguientes:

- Se requiere fortalecer los mecanismos de coordinación existentes entre la OEA y el Sistema de las Naciones Unidas para las situaciones de crisis y de recuperación post desastres.
- Se hace necesario fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria en territorios transfronterizos.
- Es necesario dotar de los instrumentos de funcionamiento adecuados al Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN).
- Es necesario impulsar la adopción de la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres (1991) como marco para la coordinación intrarregional.
- Es necesario establecer un mecanismo de registro único de certificación de los actores en asistencia humanitaria y repuesta, para lo cual la OEA podría actuar como instancia para este fin, según las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CP/RES. 759).
- Es necesario sistematizar la información de los múltiples manuales de las Cancillerías y guías de operaciones para la respuesta a desastres y generar mecanismos estandarizados para mejorar la coordinación de la respuesta y la cooperación en esta materia.

En la escala sub/regional, el seguro de riesgo ante catástrofes ha avanzado muy puntualmente con el Seguro contra riesgo catastrófico del Caribe (CCRIF) que consiste en un servicio regional creado y administrado por 16 gobiernos del Caribe. Salvo esta experiencia, en la región se carece de un mecanismo regional que permita el aseguramiento o el manejo de recursos para el manejo de crisis y los procesos de recuperación.

## **6. Propuestas sobre Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.**

### ***6.1. Desarrollo Institucional.***

*Se recomienda:*

- Fortalecer los **mecanismos interamericanos** especializados en reducción de riesgos y atención de desastres, de manera que tengan una mayor incidencia en los procesos de desarrollo de la región. Instar a los Gobiernos que aún no han ratificado los instrumentos y mecanismos regionales ya acordados para la gestión integral del riesgo para que lo realicen en los próximos doce meses.
- Reconocer los avances significativos, aunque dispares, que se están dando en las subregiones y en los países y el papel de las instituciones subregionales especializadas en la materia. Acordar fortalecerlas e instar a los órganos de integración subregional, que aún no cuentan con instancias de coordinación en materia de gestión integral del riesgo de desastres, a que las instituyan.
- Ratificar el compromiso de todos los gobiernos de la región en la integración de la **Red Interamericana de Mitigación de Desastres**. Instruir a las instituciones de gestión del riesgo y atención de desastres, que conforman las entidades subregionales, para que garanticen, a través de los Consejos y Juntas Directivas pertinentes, su plena y constante participación en esta Red.
- Requerir a los **organismos del SNU, a la OEA y a las entidades subregionales especializadas en gestión integral del riesgo y los respectivos mecanismos de integración sub-regional**, establezcan en forma coordinada un enfoque territorial que permita abordar la problemática del riesgo y los desastres en aquellas áreas cuya dinámica biofísica y social requiera la acción concertada de varios países e instituciones de la cooperación.
- Acordar desarrollar procesos de fortalecimiento organizativo y actualización normativa que permitan a los sistemas nacionales de reducción de riesgos y atención de desastres desarrollar las acciones necesarias para la gestión prospectiva y correctiva del riesgo y para la gestión reactiva frente a emergencias y desastres.
- Impulsar a los gobiernos nacionales y locales y de las ciudades capitales, áreas metropolitanas y ciudades intermedias al establecimiento prioritario y perentorio de políticas, estrategias y planes de reducción integral del riesgo y muy particularmente con respecto al riesgo urbano. Requerir que todos los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres y Atención de Desastres establezcan los mecanismos de coordinación y apoyo que permitan el pronto desarrollo de estas políticas, estrategias y planes.
- Comprometerse a incorporar en las agendas legislativas aspectos centrales de la reducción de riesgos y la atención de desastres, tales como:
  - La obligatoriedad de todas las entidades públicas nacionales y locales de desarrollo de incluir en sus presupuestos anuales o plurianuales partidas para programas de gestión integral de los riesgos relacionados con sus propias actividades y a incluir en sus políticas, planes, programas y proyectos de inversión la reducción de riesgos.
  - Establecer responsabilidades de todo orden para las entidades públicas o privadas o ciudadanos que generen riesgos a desastres.
- Fortalecer el **Comité Interamericano para la Reducción de Desastres (CIRDN)** para que realice una sistematización y análisis de los procesos normativos y estratégicos que se han

desarrollado recientemente o que están actualmente en proceso, en materia de reducción de riesgos y atención de desastres, y ponga a disposición de los países esta información de manera que sirva para el análisis de experiencias comparativas.

- Comprometer a los Gobiernos Nacionales para que los Ministerios y Secretarías de Planificación y del Ambiente y los Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo y Protección Civil desarrollen procesos y mecanismos para armonizar las políticas, estrategias, planes y normas relativos al cambio climático, la gestión ambiental, la gestión de los recursos hídricos, el ordenamiento y uso del territorio y la gestión integral del riesgo.
- Solicitar al Comité Interamericano para la Reducción de Desastres-CIRDN que establezca y ponga en operación **un mecanismo regional de consulta y participación de la sociedad civil y entidades privadas y no gubernamentales**, sobre la base de los mecanismos existentes en las subregiones.
- Desarrollar durante el **período 2012 – 2015 el Cuatrienio para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres en las Américas** que permita acelerar los objetivos del Marco de Acción de Hyogo en la región y el cumplimiento de los mandatos sobre desastres promulgados en la V y VI Cumbre de las Américas y garantice el fortalecimiento de la institucionalidad Americana para la reducción de riesgos y la atención de desastres.
- Solicitar a las **organizaciones internacionales, regionales y subregionales adelantar durante el Cuatrienio para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres en las Américas** un proceso regional, que involucre a los diferentes actores públicos, privados y sociales, nacionales y locales, para el fortalecimiento de la institucionalización de la gestión de riesgos en cada país y en los órganos del Sistema Americano que contemple por lo menos los siguientes objetivos:
  - Contar con políticas públicas, estrategias, planes y programas nacionales amplias y suficientes en desarrollo para la gestión integral de riesgos en sus territorios.
  - Revisar y en tal caso modernizar y actualizar las normas relativas a la reducción de riesgos, atención de desastres y recuperación postdesastre.
  - Armonizar las políticas, estrategias, planes y normas relativas al cambio climático, la gestión ambiental, la gestión de recursos hídricos, el ordenamiento y uso del territorio y de gestión integral de riesgos.
  - Garantizar el funcionamiento de sistemas nacionales modernos y eficientes para la reducción de riesgos y atención de desastres.
  - Incorporar el análisis de riesgos y de medidas prospectivas y correctivas de los mismos en los proyectos de inversión pública nacional y local.
  - Definir políticas y arreglos institucionales permanentes para los procesos de recuperación postdesastres.
- Requerir a los organismos hemisféricos y subregionales, en particular a la OEA, el BID, la CAF, el BCEI, a las autoridades nacionales que lideran la gestión integral de riesgos y a las **agencias del Sistema de las Naciones Unidas** y organismos de cooperación internacional para que se desarrolle una amplia y coordinada estrategia de comunicación e información pública orientada a promover la cultura de prevención y los objetivos propuestos en el Cuatrienio. Solicitar el apoyo de la cooperación internacional para que contribuya con el financiamiento de las tareas de promoción, orientación y seguimiento del Cuatrienio.

- Hacer un llamado a los medios de comunicación, a los profesionales de la cultura, a las organizaciones educativas y encargadas de la información a vincularse activa y solidariamente en la tarea de fortalecer la cultura de la reducción de riesgos de desastres y a participar solidariamente en la realización de la Estrategia de comunicación e información pública para el desarrollo del Cuatrienio.
- **Instar al Sistema de Naciones Unidas** a través de sus agencias y mecanismos institucionales a mantener y ampliar su compromiso con la reducción de riesgos y la atención de desastres en la región y pedir a las Cancillerías y/o a las oficinas nacionales encargadas de la coordinación de la cooperación internacional a incorporar la temática y los compromisos adquiridos en la VI Cumbre, en los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).
- Establecer un diálogo de alto nivel en la escala regional y nacional con el **Sistema de Naciones Unidas para el desarrollo de estrategias y planes coordinados de trabajo orientados al desarrollo del Cuatrienio y el cumplimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas** y, en tal sentido, encomendar acciones de facilitación de la interlocución política de alto nivel **a la OEA y al PNUD**.
- Asumir un fuerte compromiso nacional y regional en la conducción de los procesos de recuperación post desastres, garantizando la aplicación de principios de no reconstrucción de condiciones de riesgos, la recuperación de los medios de vida de los grupos sociales más vulnerables, el fortalecimiento de las institucionalidad nacional y la gobernabilidad y un conjunto mayor de lineamientos orientados a reconocer los derechos humanos de los afectados y los fundamentos del desarrollo sostenible.
- Mejorar el nivel de conocimientos y valoración política de la reducción de riesgos y la atención de desastres en la dirigencia política garantizando que en cada país se desarrolle un ciclo de formación y actualización anual de altos funcionarios de gobierno y líderes de organizaciones nacionales e internacionales sobre procedimientos y planes de manejo para la respuesta a las situaciones de desastres de gran escala, la recuperación postdesastres y la reducción de riesgos. Solicitar al PNUD y la OEA la facilitación y orientación de este Programa.
- Solicitar al Comité Interamericano para la Reducción de Desastres y a la Secretaría General convoquen dentro de los próximos seis meses a una reunión de los órganos nacionales coordinadores de los sistemas nacionales y a los órganos especializados subregionales, para programar un plan de acción a implementar durante el mencionado proceso cuatrienal.
- Reiterar **la importancia de considerar las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres**, para promover y asegurar la integración transversal de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas nacionales y hemisféricos de reducción de riesgos y atención de desastres.
- Solicitar a la Red Interamericana de Cooperación para la Protección Social y a la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) la incorporación de la gestión de riesgos de desastres como una problemática relacionada con sus propios desafíos y oportunidades.



## **6.2. Mecanismos y estrategias financieras**

- Comprometer a los Gobiernos Nacionales para que los Ministerios de Economía, Finanzas, Hacienda, Tesoro y Planificación diseñen y pongan en marcha estrategias de fortalecimiento de las capacidades financieras nacionales y sectoriales para la gestión de reducción de riesgos y atención de desastres, que permitan el fortalecimiento en el corto, mediano y largo plazo de mecanismos financieros para la gestión integral del riesgo que incluyan al menos:
  - Programas presupuestarios que incentiven el alcance de resultados en reducción de riesgos y atención de desastres.
  - Mecanismos de protección financiera y transferencia de riesgo de bienes y servicios públicos.
  - Fondos concursables y programas de transferencias condicionadas al alcance de objetivos de la gestión integral de riesgos.
- Solicitar al BID, la CAF, al BCEI el apoyo, asesoría y financiamiento para el establecimiento de estrategias financieras de gestión del riesgo y para la identificación de mecanismos comunes para la región y la promoción de herramientas innovadoras para mejorar la gestión financiera integral de los riesgos.
- Asumir el compromiso que todos los proyectos de inversión pública incluyan análisis de riesgo y mecanismos prospectivos y correctivos. Solicitar a los organismos internacionales y regionales especializados su apoyo técnico en esta materia.

## **6.3. Cooperación en situaciones de desastre**

- Requerir a los organismos del **Sistema de Naciones Unidas, coordinados por el PNUD, y a la Secretaría General de la OEA** para que, en conjunto con las instituciones subregionales especializadas en gestión del riesgo de desastres, establezca **una matriz de oferta y demanda de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la reducción de riesgos de desastres**, que sirva posteriormente de base para negociaciones de cooperación horizontal entre todos los países de la región y entre los órganos especializados.
- Solicitar a las entidades internacionales vinculadas a la materia, entre ellas la Organización Meteorológica Mundial, la UNESCO, el PNUMA, el PNUD y el CIFEN, el apoyo para establecer **mecanismos regionales integrados de vigilancia y alerta temprana**, sobre la base de los mecanismos ya existentes a escala nacional y subregional.
- Acordar fortalecer el FONDEM y CIRDN, para que, bajo la Convención Interamericana para facilitar la Asistencia en Casos de Desastre, se establezcan mecanismos integrados de asistencia mutua, sobre la base del proceso ya existente. Requerir al Comité Interamericano para la Reducción de Desastres y a la Secretaría General a la OEA y a los órganos especializados subregionales, con el apoyo del BID y del Sistema de Naciones Unidas, para que en un plazo de seis meses identifiquen y establezcan las acciones necesarias para dinamizar a las instancias interamericanas relacionadas.

## 7. Matriz de Oferta y Demanda para la Cooperación Horizontal entre los países de Las Americas

**Nota.** La presente **Matriz de Oferta y Demanda** es una de las herramientas acogida por la Cumbre de las Américas que permitirá a los países y organismos regionales realizar los procesos de consulta con el fin de establecer los mecanismos y el plan de trabajo de la cooperación regional y que debe ser consultada con detalle.

PAÍS:							
Temas generales*	Oferta		Demanda				Observaciones
	Temas Específicos	Entidad Oferente	Temas Específicos	Entidad Solicitante	País Solicitado	Entidad Solicitada	
<p><b>Prioridad 1. Reducción de riesgos una prioridad nacional:</b></p> <p>1.1 Marcos institucionales.            1.2 Políticas de R.R.            1.3 La RR en la planificación.            1.4 Marcos legislativos            1.5 Descentralización R.R.            1.6 Capacidades humanas            1.7 Recursos financieros para R.R.            1.8 Compromiso Político.            1.9 Participación comunitaria.</p>							
<p><b>Prioridad 2. Identificar, evaluar y monitorear riesgos:</b></p> <p>2.1 Evaluación riesgos a nivel nacional y local            2.2 Zonificación de riesgos.            2.3 Sistemas de alertas tempranas.            2.4 Indicadores sobre vulnerabilidades y riesgos nacionales y locales.            2.5 Información estadística sobre pérdidas.            2.6 Desarrollo científico y tecnológico.            2.7 Sistemas de información.            2.8 Capacidades</p>							

científicas y técnicas 2.9 Riesgos regionales y emergentes							
<b>Prioridad 3. Crear una cultura de seguridad y de resiliencia:</b> 3.1 Socialización de la información. 3.2 Redes entre disciplinas, sectores y territorios. 3.3 Tecnologías para la información y la comunicación. 3.4 Normalización de la terminología. 3.5 La reducción de riesgos en los planes educativos. 3.6 Capacitación y formación sobre RRD para todos los actores. 3.7 Capacidad investigativa. 3.8 Concientización pública y medios de comunicación.							
<b>Prioridad 4. Reducir los factores de riesgo subyacentes:</b> 4.1 Medio ambiente y RR. 4.2 RR y cambio climático. 4.3 RR en el sector salud. 4.4 RR en instalaciones públicas prioritarias. 4.5 Fortalecimiento de redes de protección social. 4.6 Incorporación de la RR en los procesos de recuperación. 4.7 Reducción de la vulnerabilidad social ante los riesgos. 4.8 Riesgos financieros. 4.9 Alianzas público-privadas. 4.10 Incorporar RR en planificación de uso de suelo y códigos de							

construcción. 4.11 Incorporar la RR en planificación del desarrollo rural.							
<b>Prioridad 5. Fortalecer la preparación para la respuesta:</b> 5.1 Capacidades institucionales, técnicas, normativas, humanas y comunitarias. 5.2 Coordinación, manejo e intercambio interinstitucional de información para alertas tempranas, respuesta y recuperación, con enfoque integral de RR. 5.3 Preparar manejos regionales para la respuesta cuando se rebase la capacidad nacional, centrándose en la reducción del riesgo. 5.4 Revisión y puesta en práctica de planes de preparación y contingencia. 5.5 Fondos de emergencia. 5.6 Participación de comunidades y voluntariado.							
<b>Seguimiento, control y rendición de cuentas</b>							

RRD = Reducción de Riesgos de Desastres.

\*Se ha seguido la estructura de prioridades del Marco de Acción de Hyogo