

Septiembre 2023 - Vol. 1, N°.4

# CONVERGENCIA

Más y mejor integración



Diagnóstico  
para la Gestión  
del Riesgo  
de Desastres  
en América Latina  
y el Caribe



SISTEMA ECONÓMICO  
LATINOAMERICANO  
Y DEL CARIBE

# CONVERGENCIA

Director de publicaciones:  
Secretario Permanente, Embajador Clarems Endara.

Edición y estilo:  
Yeimy Ramírez Ávila / Klibis Marín Mejías / Carlos Ortuño

Autor: Alonso Brenes, Coordinador de La Red de Estudios Sociales para la Prevención de los Desastres en Latinoamérica y el Caribe (La RED)  
Colaboradores SELA: Gustavo Herrera y Sayed Durán

Dirección del SELA: Torre Europa, pisos 4 y 5. Av. Francisco de Miranda.  
Campo Alegre. Caracas 1060. Venezuela  
Central telefónica: (58-212) 9557111.  
Apartado portal 17035. Caracas 10-10a Venezuela

URL: [www.sela.org](http://www.sela.org)  
Depósito Legal: N° DC2023001782  
Copyright © SELA, noviembre de 2023. Todos los derechos reservados.

Impreso en los talleres de Gama Color Editores  
Diseño y diagramación: Centrum Publicidad

Copyright © SELA, noviembre de 2023. Todos los derechos reservados.  
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA ([sela@sela.org](mailto:sela@sela.org)). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.



# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	07
I. PANORAMA DEL RIESGO DE DESASTRES EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE	11
1. Tendencias del riesgo de desastres en Latinoamérica y el Caribe	12
2. La configuración del riesgo de desastres. Una lectura desde sus impulsores	17
II. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MARCOS MULTILATERALES EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	23
1. La organización multilateral de la región	24
2. El funcionamiento de los marcos vigentes: rasgos, diseño	28
3. Desafíos de funcionamiento de los marcos multilaterales en GRD	29
III. RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENDA MULTILATERAL DEL SELA EN GRD	35
1. Las prioridades de GRD en la región y su correlato con el Marco de Acción de Sendai y el PT-SELA	36
El Marco de Sendai	37
EL PAR	37
Temas estructurantes para el SELA en GRD	41
BIBLIOGRAFÍA	46

# EDITORIAL

Desde hace más de una década, la gestión del riesgo de desastres (GRD) ha sido uno de los temas prioritarios en la agenda de trabajo del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). La región de América Latina y el Caribe, por su posición geográfica posee altos niveles de riesgo de desastres, los que se están exacerbando por las tendencias de cambio climático. Indiscutiblemente, se trata de una de las temáticas que constantemente ocasiona pérdidas humanas y daños físicos afectando a los sectores más vulnerables y a los planes de desarrollo socioeconómico de los países.

Ineludiblemente, esta situación incentiva el trabajar en soluciones que busquen mitigar las fragilidades económicas y sociales frente a tales fenómenos. Desde el SELA y con el apoyo de los Estados Miembros, buscamos aunar esfuerzos para reducir los riesgos y mejorar la preparación ante situaciones de emergencia, proporcionando espacios necesarios para analizar estrategias, políticas y medidas destinadas a aumentar la seguridad de las personas, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible de nuestra región.

La Secretaría Permanente del SELA incluyó en su Programa de Trabajo 2022-2026 el tema de la elaboración de un Protocolo para la atención del riesgo de desastres asociados a fenómenos naturales para América Latina y el Caribe. Su propósito general es cimentar las bases para la integración y participación de las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres (RRD) como una contribución a la sistematización e identificación de estándares universalmente aceptados y compartidos para aumentar y fortalecer la resiliencia de las comunidades latinoamericanas y caribeñas ante los desastres.

Para esta exigente tarea, el SELA decidió contar con la asesoría de La Red de Estudios Sociales para la Prevención de los Desastres en Latinoamérica y el Caribe (LA RED). Como una primera aproximación del producto final esperado, presentamos este **Diagnóstico Base para la definición de un Marco Estratégico que oriente el trabajo del SELA en gestión del riesgo de desastre y su vinculación con los Ejes Temáticos del Programa de Trabajo 2022-2026**, documento que será un apoyo y referente en el trabajo que desarrolla la Secretaría Permanente en temas



tales como la gobernanza; buenas prácticas, resiliencia; preparación y respuesta; recuperación y reconstrucción; incorporando el enfoque social y las consideraciones de género, temas prioritarios en la agenda regional.

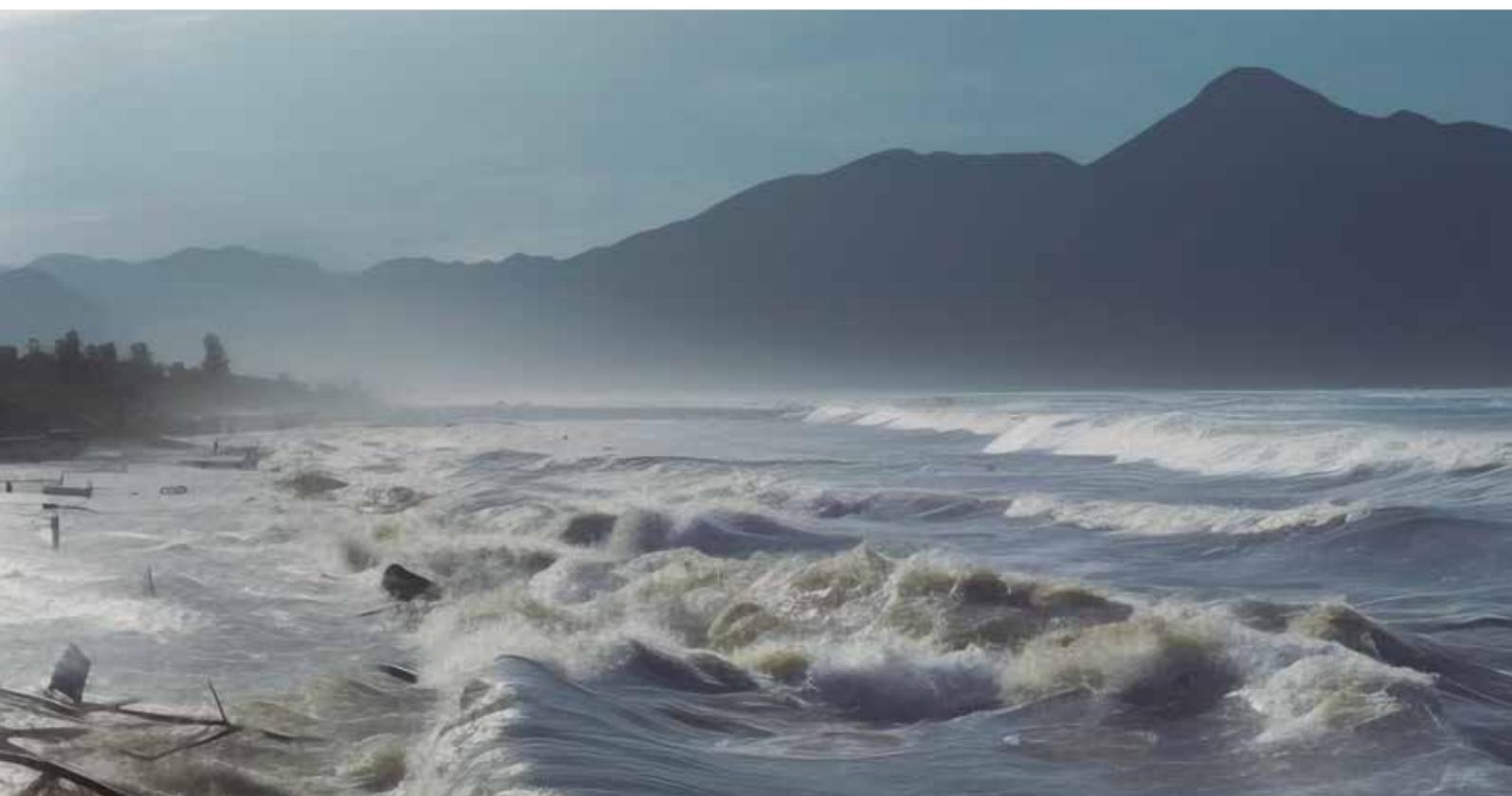
Esta publicación es un esfuerzo de la Secretaría Permanente, a fin de contribuir con un valioso apoyo para fortalecer y redefinir las estrategias aplicadas hasta el momento en torno a la reducción del riesgo de desastres y alcanzar dicho objetivo al identificar un amplio escenario de opciones en el ámbito multilateral en torno a la GRD, que el SELA puede acompañar con su experiencia en el tema aportando valor agregado con sus actividades y priorizando el intercambio de buenas prácticas.

La Secretaría Permanente del SELA expresa su agradecimiento a los autores participantes en este esfuerzo que servirá de base para la elaboración del Protocolo de desastres asociados a fenómenos naturales para América Latina y el Caribe.



**Embajador Clarems Endara**

Secretario Permanente del  
Sistema Económico Latinoamericano  
y del Caribe (SELA)

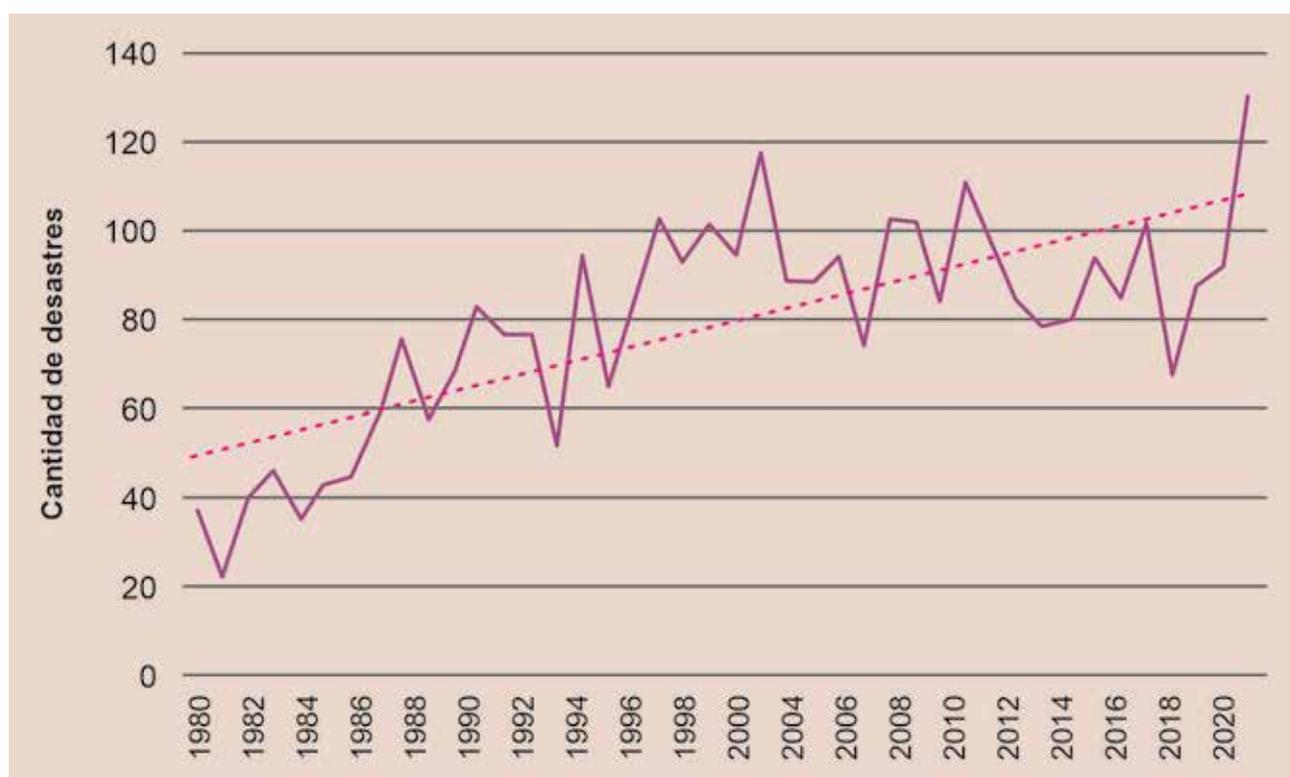




## INTRODUCCIÓN

El impacto de los desastres es cada vez más significativo en los países de Latinoamérica y el Caribe. Los que hace unas pocas décadas podían considerarse incidentes aislados y afectaciones de registro casi anecdótico, actualmente forman parte de la planificación de las instituciones dedicadas a la atención de emergencias en los países y, paulatinamente, del ámbito de acción de entidades que hasta hace poco no tenían mucha participación dentro de las actividades propias de la gestión del riesgo de desastres (GRD). Especialmente desde el inicio de los 2000, sectores estratégicos del desarrollo registran un impacto mayor de algunos fenómenos naturales en sus operaciones, la calidad de los servicios que brindan o el estado

de sus portafolios de infraestructura. De acuerdo con Swiss Re (2022a) las pérdidas asociadas con desastres superaron en 2021 el promedio de los pasados diez años por un monto de casi 35 billones de dólares; cerca del 60 por ciento de estas pérdidas no estaban aseguradas. Vista por eventos declarados como desastres, la tendencia creciente en el número anual de desastres también es clara en las Américas (Figura 1). Dadas las condiciones actuales de riesgo, los desastres seguirán siendo un problema creciente sobre el que la región deberá redefinir las estrategias que se han aplicado hasta el momento, conforme sus impactos y ramificaciones se extiendan a ámbitos neurálgicos de la agenda de desarrollo de los países.



Fuente: UCLouvain (2023).

El aumento del riesgo de desastres tiene impactos severos en términos sociales y económicos para la región. Parte significativa de las afectaciones que reciben los países se concentran en servicios públicos esenciales, como educación o salud; o en servicios productivos, como energía o transporte, que son fundamentales para el funcionamiento de las economías a distintos niveles. El impacto es más significativo en las economías de ingreso medio y

bajo, en donde se estima que el impacto de los desastres, solamente en los sectores de energía y transporte, ronda los 18 mil millones de dólares al año (Hallegatte, Rentschler y Rozenberg, 2019). Esta situación debe ser contextualizada en un entorno en donde la inversión de capital es deficitaria desde la crisis de la deuda en los años ochenta: la región invierte poco y de manera poco eficiente, según un reporte de la Comisión Económica para América



Latina y el Caribe (CEPAL) de 2022. Estimaciones de Perrotti y Sánchez (2011) sugieren que la región debe invertir en promedio un poco más del seis por ciento de su producto interno bruto (PIB) para cerrar su brecha en inversión pública; sin embargo, Sánchez et al. (2017), calculan que el promedio regional entre 2000 y 2015 fue del 2,2 por ciento. Bajo este contexto, el impacto de los desastres tenderá a amplificarse en términos de servicios sociales y productivos, ya que resta eficiencia a la inversión, antepone necesidades de reconstrucción ante un diseño de la inversión mejor programado en el tiempo y acelera los niveles de deterioro de portafolios que debieron ser sustituidos décadas atrás.

Latinoamérica y el Caribe empiezan a salir de la pandemia con el desafío de recuperar el terreno perdido en materia de desarrollo. El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima que, siguiendo una tendencia global, los niveles de desarrollo en la región han retrocedido a los de 2016 en términos generales (PNUD, 2022). La inversión extranjera directa se contrajo más de 34 por ciento en 2020, cifra comparable solo con la de 2009, cuando se sintieron los efectos de la crisis inmobiliaria en los Estados Unidos (CEPAL, 2021a). La calidad de los servicios educativos también se deterioró apreciablemente, según un estudio de la UNESCO et al. (2022); y la tasa de participación laboral de las mujeres cayó seis puntos en promedio (CEPAL, 2021b).

La región requiere mejorar su competitividad y sistemas de distribución de la riqueza, metas para las que el impacto de los desastres representa un lastre cada vez más pesado. Ante los retos

concatenados de la pandemia y otros conflictos de impacto sistémico, como la invasión de Rusia a Ucrania, los países del área precisan de incrementar el valor agregado de sus economías, la calidad de sus mercados de trabajo, reducir los niveles de inequidad y aumentar el espacio fiscal de los gobiernos. El impacto recurrente y creciente de los desastres compromete estas tareas, especialmente en economías frágiles, altamente expuestas a impactos externos y con bajos niveles de redundancia regional. Para reponerse al impacto de los desastres los países deben recurrir a recortes en programas de inversión, endeudamiento en condiciones desventajosas o tratar de ampliar el espacio fiscal mediante nuevos impuestos; las dos primeras medidas suelen tener impactos macroeconómicos, la tercera es altamente impopular en términos políticos. En este sentido, la GRD (Recuadro 1) contribuye a reducir el impacto de los desastres al mejorar la atención de situaciones de emergencia, reducir los costos económicos de sus efectos, tanto en el ámbito público como privado, y, más importante todavía, al promover una cultura de prevención dentro de la planificación del desarrollo, que proteja las inversiones que realizan los países pero que, de forma transversal, considere la variable de riesgo de desastres como un aspecto que calibre el desarrollo de actividades productivas. En última instancia persigue la construcción de entornos más seguros de desarrollo, en donde se privilegia la prevención antes que enfoques centrados en la respuesta a las emergencias, que como se ha visto en la región, es la forma menos efectiva de hacerle frente a la construcción del riesgo de desastres.

### Recuadro 1. Los enfoques de la GRD.

**Gestión prospectiva.** Las actividades de la gestión prospectiva están orientadas a la anticipación y prevención de nuevos impactos o a evitar la configuración de nuevos escenarios de riesgo de desastres. Se basa en el análisis de potenciales escenarios que podrían comprometer el desempeño de, para este caso, un servicio público. Sobre la base de evidencia existente en términos de amenaza, vulnerabilidad y exposición, el análisis busca determinar cuáles procesos podrían aumentar las condiciones de riesgo existente o generar un riesgo nuevo en un periodo futuro. Sobre estos fundamentos de evidencia, la gestión prospectiva definirá líneas de acción para evitar incrementos en la vulnerabilidad o exposición del sistema de interés.

**Gestión correctiva.** Es el proceso a través del cual se adoptan con anticipación medidas o acciones en la planificación del desarrollo, que promueven la reducción de la vulnerabilidad existente. Se diferencia de la gestión prospectiva en la magnitud del cambio esperado: mientras que en la gestión prospectiva se busca anticipar un contexto de riesgo que todavía no existe, pero para el que existen indicios de una potencial ocurrencia; en cambio, en la gestión correctiva se ocupa de un contexto de riesgo existente y consolidado. Algunas de las acciones típicas de la gestión correctiva son: la reubicación de personas o activos en riesgo, la reconstrucción o adaptación de edificaciones vulnerables, la recuperación de cuencas degradadas, la construcción de diques, la limpieza de canales y alcantarillas, la canalización de ríos, el dragado continuo de ríos y reservorios y otras, así como acciones de capacitación, participación y concertación.

**Gestión compensatoria.** Aquella que pretende reducir los niveles existentes de riesgo al reparar los daños provocados por desastres. Interviene principalmente en los momentos posteriores a la ocurrencia de un impacto. Se basa en el reconocimiento de la inherencia del riesgo de desastres dentro de algunas actividades sectoriales en donde, en vista de su complejidad y antigüedad, los daños e impactos seguirán dándose en lo inmediato; y ante lo cual, las instituciones responden con acciones de recuperación que compensen daños tanto al sistema de servicio como a los usuarios. Al menos en la teoría, estas acciones compensatorias deberían disminuir en el tiempo conforme se incrementan los niveles de resiliencia del servicio público.

**Fuente:** Adaptado de Lavell (2014).

Este reporte surge en el marco de este desafío regional y el mandato que el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) tiene con sus Estados miembros de promover la cooperación intrarregional con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros; y promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales (SELA, 2006). El SELA establece en su Programa de Trabajo 2022-2026 (en adelante PT-SELA) una serie de actividades vinculadas con la GRD, precisamente como una forma de apoyar a los países en el fortalecimiento de sus capacidades para anticipar posibles emergencias, proteger a sus ciudadanos e infraestructura de forma más eficiente y mejorar la interacción de sus estrategias de desarrollo con el contexto natural y altamente dinámico y cambiante de la región. Pese a que su programa de trabajo contempla una sección

explícitamente dedicada a la temática, es claro que la GRD es un elemento transversal, tanto en sus ámbitos de acción como en beneficios derivados. Especialmente en una coyuntura en donde la optimización de la inversión pública es crítica merced a los impactos sistémicos que está recibiendo la agenda de desarrollo regional, el blindaje de las actividades de protección social y recuperación económica serán fundamentales para garantizar la estabilidad de los países del área.

El objetivo de este reporte es brindar una serie de recomendaciones al SELA sobre las oportunidades de acción multilateral que existen en torno a la GRD en Latinoamérica y el Caribe. Dada la inclinación a la acción multilateral del SELA y la esencia eminentemente regional y multisectorial del riesgo de desastres, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) presenta

un análisis sobre el funcionamiento de los foros regionales y subregionales especializados en GRD que existen en la región y que operan bajo diferentes esquemas de asociación. Con este diagnóstico se pretende identificar las áreas y procesos hemisféricos y subregionales en los que el SELA puede insertarse, generar valor agregado para sus Estados miembros, potenciar el intercambio de buenas prácticas y blindar sus programas y proyectos ante el potencial efecto pernicioso de los desastres.

Este diagnóstico se construyó mediante la revisión de literatura especializada, tanto en materia de las tendencias del riesgo de desastres en la región, como de los principales retos en materia de desarrollo que esta enfrenta. Adicionalmente se realizó un análisis del funcionamiento de los marcos vigentes de acción multilateral sobre GRD, sus rasgos principales y los retos en su implementación. Durante el proceso se consultó a un grupo de expertos de alto nivel que han jugado un rol central en la concepción, diseño e implementación de estos marcos. Además, se contó con la participación de algunos de los puntos focales del SELA en los países respecto al riesgo de

desastres, quienes ofrecieron valiosos insumos para el análisis. Finalmente, el equipo de investigación tuvo la oportunidad de participar en tres instancias<sup>1</sup> organizadas por el SELA, en donde se pudo compartir elementos generales del proyecto y a la vez se abrió un espacio para una discusión colegiada sobre los retos de la acción multilateral en la materia.

El reporte consta de tres secciones. En la primera sección se ofrece un panorama general sobre el estado y la evolución del riesgo de desastres en la región. Presenta información sobre las tendencias de los desastres y las formas en que el riesgo de desastre se configura en LAC. La segunda sección analiza el funcionamiento de los diversos marcos multilaterales sobre GRD que existen en las Américas, en donde se enfatizan sus áreas estratégicas y sus desafíos en materia de implementación. La tercera sección ofrece una serie de recomendaciones con las que el SELA podría incrementar sus capacidades en materia de GRD y vincularse dentro de los procesos existentes, tanto en los niveles subregionales como en el hemisférico.

1. Seminario "Sistemas Alimentarios y Gestión de Desastres" (2 agosto 2022).  
XLVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano y del Caribe. (29-30 noviembre 2022).  
Diálogo para el fortalecimiento de Alianzas Público-Privadas en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Centroamérica y República Dominicana, con Inclusión de la Protección Social (6-7 diciembre 2022).

# I. PANORAMA DEL RIESGO DE DESASTRES EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

En esta sección ofrece una mirada general sobre el estado del riesgo de desastres en la región durante los últimos 20 años. Además de repasar la ocurrencia de desastres, que es uno de los indicadores que se analizan primero, busca ampliar el análisis hacia los procesos que explican la construcción del riesgo de desastres y, eventualmente, la ocurrencia del desastre. Bajo este enfoque, que ha sido promovido por LA RED por tres décadas, el desastre se interpreta como una manifestación de un proceso mucho más complejo, de gestación temporal y espacial dinámica: el desastre no es una causa sino una consecuencia de la acumulación de condiciones de vulnerabilidad y exposición que, al entrar en contacto con un fenómeno natural, detonan una contingencia que según su convolución particular puede llegar a convertirse en desastre. En este sentido, tanto esta sección como el resto del análisis buscan poner el acento en las causas de la enfermedad antes que el síntoma.

El panorama en materia de desarrollo ya era complejo previo al brote del COVID19 en la región. CEPAL (2019) y OCDE et al. (2019) resaltaban una serie de retos que tenían raíces profundas en las estructuras del desarrollo que los países habían fraguado desde los años sesenta; y que en muchos casos habían derivado en problemas crónicos de la agenda social y económica. Entre los principales destacaban:

- La persistencia de las desigualdades de ingreso y los retrocesos en materia de reducción de pobreza y pobreza extrema.
- La desaceleración, bajo desempeño y valor agregado de las economías, que como resultado no podían generar mercados de trabajo de calidad.
- Un incremento en la polarización social y desconfianza creciente en la institucionalidad, lo que pone en una encrucijada los proyectos democráticos en sistemas políticos que siguen perdiendo legitimidad.
- Un repunte en la degradación ambiental, merced a la baja inversión en temas de sostenibilidad, protección de recursos o transformación de las matrices energéticas.



La pandemia vino a complejizar estas perspectivas de desarrollo, no solo por la crisis sanitaria sino por los efectos derivados en términos de erosión de las acciones en materia de desarrollo. En un contexto apreciablemente frágil, de crecimiento a la baja y de creciente inequidad social, la pandemia tuvo un impacto notable en términos concretos de la calidad de vida de millones de latinoamericanos. Actualmente los efectos directos de la crisis sanitaria empiezan a quedar atrás; sin embargo, persisten los efectos de las acciones contra cíclicas que se implementaron durante 2020 y 2021, como los niveles de inflación, que están llegando a niveles históricos, actividades comerciales o los desacoples en las cadenas de producción, que están afectando rubros en algunos países del área. Adicionalmente, el conflicto entre Rusia y Ucrania sumó otra serie de procesos concatenados en las

cadena de suministros con impactos en la industria agroalimentaria y un deterioro en la seguridad alimentaria de millones de familias. Datos de CEPAL (2022) y de Conislla et al. (2022) muestran una relación directa entre el conflicto entre Rusia y Ucrania y el incremento del precio de los alimentos en la región, dada la dependencia de fertilizantes y la importación de cereales y otros insumos agroindustriales. En adición, la crisis energética, también amplificada por el conflicto bélico, está teniendo efectos transversales en el costo de la vida en la región (Fernandes, 2022), con implicaciones directas en el deterioro de la calidad de vida de la población, especialmente en los sectores más excluidos.

Las implicaciones para el riesgo de desastres también serán evidentes, sobre todo dado el panorama de bajo crecimiento proyectado para 2023 y 2024. Según las estimaciones de Guénnette et al. (2022), las tasas de política monetaria seguirán al alza, mientras que el desempeño de los principales motores económicos globales seguirá un patrón de desaceleración. Ello supone un recrudescimiento del panorama social y económico para LAC, lo que tiene un correlato directo con las condiciones de riesgo de

desastres: la crisis social y económica incrementará los niveles de vulnerabilidad y exposición de millones de hogares en la región. También disminuirán las capacidades de los gobiernos para responder adecuadamente a las emergencias recurrentes en periodos anuales, principalmente asociadas a eventos hidrometeorológicos. Adicionalmente, disminuirán las opciones para mejorar la planificación de largo plazo, la inversión en infraestructura resiliente y, en general, el fortalecimiento de la institucionalidad pública, especialmente la que está a cargo de proveer servicios esenciales a la ciudadanía. Dada esta coyuntura, la GRD ofrece una serie de procesos que pueden implementarse para reforzar las capacidades de respuesta en el corto plazo al tiempo que, desde espacios multisectoriales y afianzados en plataformas de cooperación multilateral, podrían incrementar las capacidades en materia de blindaje del desarrollo, protección de la inversión y la transferencia de algunas porciones de su riesgo existente. En síntesis, un fortalecimiento integral de las condiciones habilitadoras para aumentar el impacto de la inversión en desarrollo.

## 1. Tendencias del riesgo de desastres en Latinoamérica y el Caribe

Los países de la región requieren definir sus estrategias de desarrollo considerando cada vez más el contexto multiamenaza en el que están emplazados. Ello requiere un cambio de enfoque que privilegie el ajuste o la adaptación a las dinámicas naturales en lugar de impulsar actividades que no son sostenibles en el mediano o largo plazo y que, a la postre, generan más pérdidas que beneficios. Como se anotó en la sección previa, el impacto relativo de los desastres en la agenda de desarrollo está creciendo de forma clara e ininterrumpida desde los años 80; y las perspectivas de corto plazo sugieren un incremento coyuntural en momentos en los que el perfil estructural del riesgo de desastres está transformándose. Esta transformación no ocurre solo en términos de los rasgos de la vulnerabilidad y exposición de personas y activos públicos y privados; sino además respecto a cambios de algunas amenazas naturales, cuyos patrones de

comportamiento se están alterando conforme sigue aumentando el calentamiento del planeta y su consecuente impacto en los patrones climáticos globales.

LAC es una de las regiones más propensas a experimentar desastres. Para el periodo 2000 – 2019, los desastres afectaron directamente a más de 150 millones de personas (OCHA, 2020). De acuerdo con UNDRR (2021), uno de cada cuatro desastres a nivel mundial ocurrió en LAC, de los cuales el 90 por ciento fue detonado por fenómenos atmosféricos. No obstante, y pese al foco mediático que adquiere actualmente la denominada *crisis climática*. Adicionalmente, el riesgo sísmico también tiene un rol significativo dentro de los potenciales impactos que puede sufrir la región, como se vio en los terremotos de Haití y Chile, en 2010.



## ● Manifestaciones, tendencias e impactos diferenciados de los desastres en la región

La manifestación de los desastres en la región es apreciablemente compleja y con diversas implicaciones según sea el tipo de país, el tamaño de las economías, el sector de desarrollo considerado o los rasgos particulares de la población. Los desastres de gran magnitud pueden tener impactos muy concretos y puntuales en un territorio dado, tanto en términos de vidas, afectaciones o pérdidas económicas; sin embargo, su recurrencia puede ser menor, lo que, en teoría, podría dar tiempo a los países para recuperarse y prepararse mejor para el futuro. En contraposición, desastres de menor magnitud quizá no tengan tanto impacto puntual, pero al tener periodos de recurrencia más cortos pueden convertirse en un problema crónico para poblaciones o territorios específicos. Por ejemplo, si se consideran los desastres registrados en la base de datos internacional sobre desastres EM-DAT, para el periodo 2000 – 2019 las inundaciones

fueron los fenómenos que detonaron mayor cantidad de desastres, con 548 incidentes, mientras que los eventos vinculados a sequías fueron 74; no obstante, la afectación por sequías alcanzó a 53 millones de personas en contraste a 41 millones de personas afectadas por inundaciones. Visto por el impacto económico, los desastres derivados de terremotos son los que reportaron más pérdidas (cerca de 54 mil millones de dólares), pese a que también son más esporádicos; de hecho, el riesgo sísmico sigue acumulando la mayor cantidad de pérdidas anuales esperadas en una magnitud mayor que todos los eventos detonados por fenómenos hidrometeorológicos combinados. Esto obedece a la diferencia que existe entre la noción de riesgo intensivo y riesgo extensivo de desastre (Recuadro 2), procesos que requieren abordajes analíticos y de intervención fundamentalmente distintos.

### Recuadro 2.

#### El riesgo intensivo y el riesgo extensivo: manifestaciones complementarias de los contextos multiamenaza.

La diferenciación entre riesgo intensivo y extensivo surge del debate que se dio en los noventa sobre los pequeños desastres (Lavell, 1993). Existe una imagen asociada a los desastres como eventos naturales que descargan importantes cantidades de energía en el territorio en un periodo generalmente corto para la escala humana; los sistemas nacionales de respuesta se estructuraron en torno a este tipo de episodios catastróficos, en donde se movilizan esfuerzos de atención, respuesta y recuperación post impacto y han configurado una parte significativa de los sistemas de gestión del riesgo en la región. Sin embargo, también existe otro tipo de desastres que pese a tener un impacto menor, presentan una mayor recurrencia en comparación con los eventos catastróficos. Este tipo de riesgo de desastres puede no tener un impacto significativo en términos macroeconómicos o detonar declaraciones de emergencia nacional; no obstante, sí tienen impactos muy puntuales en las comunidades que los sufren y pueden generar condiciones crónicas de deterioro en los medios de vida de estos grupos poblacionales si no se atienden adecuadamente.

##### Riesgo intensivo de desastres

Es el riesgo de alta severidad, frecuencia de media a baja. Generalmente corresponde a ciudades o áreas densamente pobladas, que no solo están expuestas a amenazas de alta intensidad, como sismos, volcanes activos o inundaciones; sino que además tienen altos niveles de vulnerabilidad (UNDRR, 2022). Cuando se detona una situación de desastre en estos contextos, suelen registrarse importantes pérdidas de vidas y daños económicos\* (UNISDR y OSSO, 2013).

##### Riesgo extensivo de desastres

Corresponde a riesgo de baja severidad con alta frecuencia de eventos, principalmente asociados con amenazas muy localizadas espacialmente (UNDRR, 2022). Usualmente este tipo de riesgo predomina en comunidades expuestas a inundaciones recurrentes, deslizamientos, tormentas o sequías; y en general existe un incremento de los niveles de riesgo debido a condiciones de pobreza y degradación ambiental.

\*De acuerdo con los parámetros definidos por UNDRR (2011), un desastre derivado de riesgo intensivo supera las 25 muertes y más de 300 viviendas destruidas dentro del área de afectación de la amenaza.



En consecuencia, es difícil contar con una imagen actual e integral del estado del riesgo de desastres, realizar comparaciones e indagar en detalles complejos de las emergencias, más allá del recuento del incidente y los datos sobre personas afectadas y pérdidas económicas. La ausencia de datos actuales, comparables y más complejos limita el análisis de tendencias y una formulación de políticas y acciones mejor acopladas a las necesidades de los países. También persiste un vacío de información respecto al impacto que los desastres tienen en sectores muy puntuales del desarrollo, como infraestructura pública y privada o el efecto que los desastres tienen en ecosistemas. Esta es un área que en definitiva requerirá del apoyo de distintos actores para solventar este vacío que

añade una capa de complejidad a las condiciones de incertidumbre que son proverbiales en este tema. Empero, es posible apreciar algunos patrones y tendencias que suelen mantenerse y que constituyen una especie de línea base para estimar posibles cambios en los impactos que la región podría experimentar en los próximos años. Para efectos de este reporte se utilizó la información más actual y que pudiera dar una imagen regional lo más completa posible; sin embargo, se recomienda asumir algún nivel variable de subregistro. En sí mismo, este ejercicio es un ejemplo de la urgencia por mejorar los sistemas de registro estadístico y dimensionar de un modo diferente el peso de los desastres dentro de las agendas nacionales y regionales.

## ● Patrones regionales sobre los tipos de desastres en LAC

El impacto de los desastres en la región parece seguir una tendencia clara desde la década de los noventa a la fecha, pese a que persisten desafíos para tener un sistema robusto de registro y datos comparables. De acuerdo con EIRD (2009), la tendencia en la región muestra una disminución de las muertes y un aumento de los daños materiales. Esta variación se explica tanto por el monitoreo de las amenazas y su difusión, como por las mejoras en materia de preparativos y respuesta a emergencias. El desafío creciente está en el ámbito de la protección de activos, económicos y sociales, tanto públicos como privados, que están viéndose afectados de forma sostenida.

El reporte de UNISDR y Corporación OSSO (2013) analizó, para el periodo 1990 – 2011, 83 mil registros de desastres georreferenciados a nivel de unidad administrativa local en 16 países de LAC. Los datos señalan 42 mil personas fallecidas, 121 millones de afectados, un millón de viviendas destruidas y 5.9 millones de viviendas dañadas. Para tener un panorama más completo del impacto de los desastres queda pendiente en la región mejorar las metodologías estandarizadas para estimar los impactos en portafolios de infraestructura y captar mejor el impacto concatenado de los desastres en los mercados de trabajo y el desempeño de los servicios públicos. Aunque existen esfuerzos aislados en la región, todavía se requiere un impulso sostenido para que los gobiernos puedan tomar decisiones basados en información más precisa. Especialmente ante la



incertidumbre derivada del cambio en los factores del riesgo de desastres, no solo la variable climática sino también los atributos de vulnerabilidad y exposición, el registro sistemático del comportamiento del riesgo de desastres será cada vez más prioritario en el futuro inmediato.

Las diferencias entre el riesgo intensivo y extensivo en término de afectaciones son claras: el riesgo intensivo tiende a generar más muertes, pero el intensivo tiene impactos más serios en afectaciones sistémicas y acumulativas (Tabla 1). Aunque los desastres derivados de condiciones de riesgo intensivo cuentan con apenas un 0,6 por ciento de los eventos, generaron el 50 por ciento de los fallecimientos. En contraste, las personas afectadas por eventos de riesgo extensivo fue el 90 por ciento del registro. Puede inferirse que la afectación tiende a ser mayor al valor presentado en vista de los problemas de registro y las diferencias metodológicas de cada país a la hora de registrar sus daños; sin embargo, la evidencia permite asumir que la afectación en cadenas productivas y el funcionamiento de los servicios públicos también es mayor en el contexto del riesgo extensivo. Primero, porque los sistemas de servicio reciben impactos comparativamente más leves, aunque más seguidos, pero, además, porque muchos mecanismos de recuperación están diseñados para atender tareas de gran envergadura y de riesgo intensivo, en donde se activan mecanismos especiales de financiamiento, movilización presupuestaria o adquisición de deuda o cooperación internacional. En eventos de riesgo extensivo, en cambio, los procesos de recuperación recaen sobre las instituciones rectoras de los servicios, y la tendencia es que los recursos ordinarios no suelen ser suficientes para recuperar los niveles pre-impacto.

**Tabla 1.** Grupo de 16 países\* de LAC. Daños y pérdidas según tipo de riesgo (1990 – 2011)

Tipo de riesgo	Registros (%)	Fallecimientos (%)	Personas afectadas (%)	Viviendas destruidas (%)	Viviendas dañadas (%)
Extensivo	99.4	50	90	37	86
Intensivo	0.6	50	10	63	14

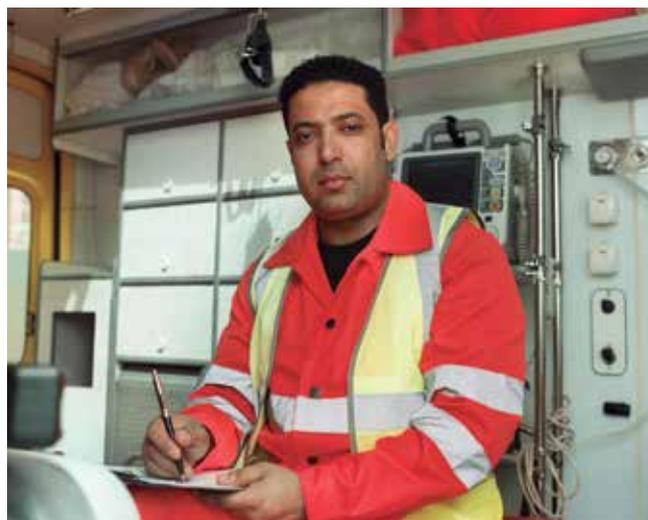
\* / Países: Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.  
Fuente: Adaptado de UNISDR y OSSO (2013).

La tendencia regional para el periodo 1990 – 2011 mostraba un incremento del riesgo extensivo de desastre que parece mantenerse actualmente según lo confirmaron expertos consultados para el desarrollo de este reporte. En particular, y dadas las características propias del riesgo hidrometeorológico, su peso dentro de la agenda doméstica de los países está aumentando; no solo por el daño concreto en términos de muertes y daños a portafolios puntuales de infraestructura, sino además por el efecto de lenta erosión que está generando en algunas actividades económicas y el desempeño de servicios públicos estratégicos. El peso de los eventos hidrometeorológicos está aumentando de forma sostenida y su impacto en términos macroeconómicos es significativamente mayor al de hace 20 años: según estimaciones de Guerrero (2018), en promedio, la región pierde 1,2 millones de dólares cada hora a causa de un desastre; esto equivale a seis veces el presupuesto

de Belice, a 35 veces el presupuesto que México destina a políticas de desarrollo para pueblos indígenas o para cubrir y subir en un 39 por ciento el gasto público de todos los sistemas penitenciarios de la región. Ante el panorama de inminente recesión global y las distorsiones derivadas de la pandemia, la situación en el futuro inmediato podría volverse más compleja.

A fin de incrementar las capacidades para reducir el riesgo de desastres y el potencial impacto de sus contingencias, es preciso redoblar y profundizar un entendimiento integral del riesgo de desastres y sus causas estructurales. Ello pasa por entender que no son fenómenos causados por la naturaleza, sino que se detonan por esta ante condiciones de vulnerabilidad y exposición que se construyen socialmente como derivados del modelo de desarrollo. En consecuencia, es preciso también adoptar un enfoque en el que el riesgo de desastres

es consustancial al modelo de desarrollo (Lavell, 2014), forma parte integral de su funcionamiento y, por tanto, es desde el mismo desarrollo desde donde se deben hacer los ajustes para corregir los procesos sociales, económicos y políticos que explican por qué ciertos sectores, territorios y grupos sociales sufren el impacto de los desastres de forma recurrente, crónica en el caso de varios países del área. Desde luego que los procesos orientados a la corrección, respuesta y recuperación siempre serán necesarios, pero en tanto que no se privilegie el enfoque preventivo desde sus impulsores subyacentes, las alternativas para atender el problema de forma estructural seguirán siendo insuficientes y paliativas.



## 2. La configuración del riesgo de desastres. Una lectura desde sus impulsores

El enfoque sobre el riesgo de desastres requiere cada vez más de un énfasis que se centre en las tareas prospectivas antes que las reactivas. Existe una evidencia abundante que defiende la tesis sobre los beneficios de prevenir antes que atender las emergencias (ver a Benson y Clay, 2004; y Bello et al., 2020). Además de evitar la tragedia de muertes, heridos y damnificados, las sociedades evitan impactos en sus actividades económicas, en su infraestructura y en los efectos concatenados que se derivan de cada desastre. Claramente los niveles de riesgo de desastres en algunos casos están tan arraigados que los países seguirán experimentando situaciones de desastre en el futuro inmediato, por lo que los sistemas de preparativos, respuesta y recuperación deben seguir fortaleciéndose; sin embargo, esta tarea requiere complementarse con actividades correctivas y prospectivas, que operan en otras escalas temporales, con otros actores institucionales y bajo diferentes métricas. Actualmente los países enfrentan el reto de avanzar en ambas agendas, desarrollando capacidades para atender tanto la raíz del problema como las consecuencias que se seguirán manifestando mientras las condiciones de vulnerabilidad y exposición sigan sin controlarse. Aunque la noción de *desastre natural* ha sido superada en la teoría y en muchos marcos globales y nacionales, en muchos ámbitos del desarrollo persiste la idea equivocada de que el desastre es un fenómeno explicado por las fuerzas de la naturaleza, ajeno al

modelo de desarrollo y, consecuentemente, una dinámica ante la que no queda más alternativa que prepararse, responder, reconstruir y esperar el próximo evento. En contraposición, los esfuerzos de muchas instituciones que se ocupan del tema están enfocados en cambiar la narrativa en torno a los desastres y mejorar la comprensión de este fenómeno que, en esencia, tiene una causalidad social antes que natural, y que tiene una expresión concreta y medible en los impulsores subyacentes del riesgo de desastres.

Los impulsores subyacentes del riesgo de desastre son rasgos del desarrollo que determinan la forma que adquiere el riesgo de desastres (EIRD, 2009). Son atributos de los modelos de desarrollo que configuran los contextos de riesgo de desastres para un territorio dado. Cualquier escenario de riesgo de desastres puede ser analizado al mirar los atributos de sus impulsores subyacentes y la forma en que interactúan en el territorio. Así, si el objetivo de la GRD es atender la causa del problema y no su manifestación, la ruta de intervención debe enfocarse en reducir el peso de los impulsores del riesgo de desastre (Tabla 2).



Tabla 2. Descripción de los impulsores subyacentes del riesgo de desastre

Impulsor	Descripción
<b>Medios de vida vulnerables</b>	La pobreza y un acceso limitado a los activos de producción implican que los medios de vida rurales que dependen de la agricultura y otros recursos naturales son vulnerables incluso ante las más pequeñas variaciones en el tiempo y la estacionalidad. Esta vulnerabilidad se ve exacerbada por factores tales como la distribución desigual de la tierra, mercados poco desarrollados y barreras comerciales. Similar ocurre en los entornos urbanos, en donde, aunque existen mayores oportunidades de empleo, también se registran altos niveles de segregación e inequidad de oportunidades y acceso tanto a servicios como a mercados de trabajo dignos y resistentes a la ocurrencia de desastres.
<b>Gobernanza urbana y local deficiente</b>	La mayoría de las ciudades de los países en desarrollo han conseguido absorber el crecimiento urbano únicamente mediante la proliferación de asentamientos informales. Su ubicación en zonas propensas a las amenazas, junto con la vulnerabilidad de las viviendas y servicios locales, configuran el riesgo de desastres en las zonas urbanas. La traducción de la pobreza en riesgo está condicionada por la capacidad de las autoridades municipales para planificar y regular el desarrollo urbano.
<b>Declive de los ecosistemas</b>	La capacidad de los ecosistemas para aportar servicios tanto de abastecimiento como de regulación en zonas rurales y urbanas está disminuyendo. El declive de los ecosistemas incrementa los niveles de amenaza y reduce la resiliencia.

Fuente: Adaptado de EIRD (2009).

## ● Situación de los impulsores de riesgo de desastres

Los impulsores subyacentes del riesgo de desastres marcan en última instancia los límites de las acciones en materia de gestión del riesgo de desastres: si los impulsores no se controlan, el riesgo de desastres seguirá enquistándose en todas las actividades del desarrollo. Los impulsores son un punto de confluencia entre la GRD y los demás sectores estratégicos del desarrollo. Claramente no es parte del mandato de los sistemas nacionales de gestión del riesgo de desastres erradicar la pobreza o frenar la degradación del ambiente; el andamiaje institucional en GRD está diseñado con otros mandatos y recursos. Sin embargo, la relevancia de estos procesos dentro de la formación del riesgo de desastres habilita a las instituciones a interactuar, a coordinar y generar valor agregado en simultáneo para atender procesos que no obedecen a una lógica sectorial, si no que permean transversalmente a otros temas de la agenda de desarrollo que tienen

respuestas sistémicas. El resultado de los esfuerzos coordinados que tiene impactos en agendas primarias y secundarias es lo que se ha dado a conocer como el triple dividendo (Tanner et al., 2015): un efecto positivo y multiplicador en la política social que reduce los niveles de pobreza de la población, y que facilita que las actividades en gestión ambiental, competitividad o gestión del riesgo se potencien y sean más sostenibles en el tiempo. La GRD se convierte en un argumento adicional para reducir el deterioro ambiental (Recuadro 3) o contribuye a mejorar el desempeño de actividades económicas que podrían verse afectadas por amenazas naturales. De ahí la importancia por conocer la tendencia de los impulsores subyacentes en la región durante los últimos años, ya que de este panorama podrán diseñarse políticas públicas de GRD más realistas y ajustadas a los retos fundamentales del desarrollo en los países del área.

### Recuadro 3. Beneficios múltiples de los manglares ante el impacto de los tsunamis.

El tsunami que afectó en 2004 a los países del Océano Índico generó evidencia contundente sobre el efecto protector que los manglares y otros ecosistemas costeros tienen sobre la población y sus activos; también dejó en evidencia cómo los daños fueron mayores en las zonas en donde se había destruido el manglar o sustituido por otro tipo de vegetación: las olas pudieron penetrar mayor distancia en tierra firme y la erosión costera fue más severa. Dada la recurrencia de eventos similares y otros como huracanes, marejadas, erosión costera y aumento del nivel del mar, la restauración de humedales costeros es una tarea urgente que reduciría costos en protección y reconstrucción; pero que además genera beneficios adicionales.

Los manglares tienen la capacidad de servir como escudos contra las olas de tsunami, el viento y a la vez captar sedimentos que mantienen bajas profundidades en la costa, lo que resta energía a las olas al acercarse a la línea de playa. Ante un tsunami, los manglares reducen significativamente la altura y velocidad de las olas y distribuyen los volúmenes de agua entre sus canales naturales, lo que evita los niveles de inundación. Adicionalmente, estos ecosistemas juegan un rol central en el control de la contaminación que se deposita en el mar, restaura poblaciones de peces para consumo humano y potencia atractivos turísticos, además de contribuir al secuestro de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

**Fuente:** Adaptado de EJF (2006).

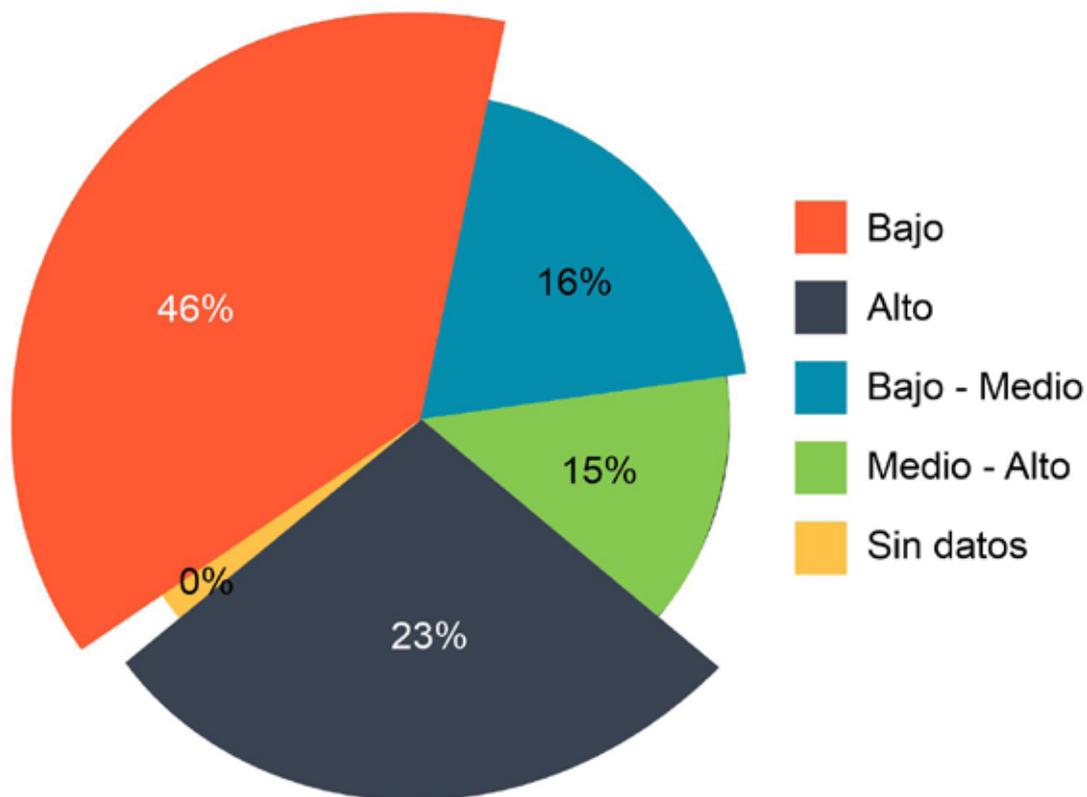
## ● Situación regional en degradación ambiental

El debate y la preocupación sobre la protección del ambiente se instaló en la región desde la década de los setenta; sin embargo, persiste el deterioro de los ecosistemas en diversos frentes. El efecto de las políticas públicas en la materia no genera cambios estructurales; y el peso de la agenda productiva se impone ante la urgencia colectiva de preservar bienes públicos globales que son la base del bienestar de millones de personas. El ritmo de uso y abuso del patrimonio ambiental en la región está amenazando la calidad de vida de las personas y la sostenibilidad misma del modelo económico. Latinoamérica y el Caribe siguen basando gran parte de su economía en esquemas de bajo valor agregado, con bajas tasas de inversión en investigación y desarrollo a expensas de modelos agresivos de extracción de recursos, y con bajas ventajas competitivas en el mediano plazo dentro de un entorno internacional que cada vez más pone en valor la sostenibilidad como pilar del crecimiento económico (Hofman et al., 2017).

Las distintas manifestaciones de la degradación ambiental tienen un correlato directo con los niveles de riesgo de desastres. No solo tienen implicaciones en términos de afectación de los patrones de amenaza natural, sino que además minan la capacidad de familias y territorios de lidiar con patrones de riesgo de desastres. La degradación de las fuentes de agua

sea por contaminación o por alteración del ciclo hidrológico, incrementa el riesgo de crisis durante episodios de sequía, además de llevar a condiciones críticas el derecho de acceso al agua potable para millones de personas (Figura 3). Similar ocurre con las tasas de deforestación, que distorsionan los patrones de escorrentía del agua y aumentan la probabilidad de inundaciones. Las actividades agroindustriales son la causa directa de gran parte de la desaparición de los bosques de la región (Vergara et al., 2016): actualmente, en la región existen cerca de 400 millones de hectáreas de bosque que se clasifican como muy degradadas. En entornos urbanos, el inadecuado manejo de los desechos sólidos compromete el funcionamiento de los sistemas de alcantarillado, lo que está incrementando la severidad de las inundaciones urbanas. Tal y como se mostró en el Recuadro 3, el diseño de estrategias de desarrollo basadas en la adaptación con las dinámicas naturales es una práctica que prueba ser beneficiosa tanto para la protección de los ecosistemas como de las personas y sus actividades económicas; no obstante, vista la situación por el lente de algunos indicadores críticos, el panorama para la región parece no tener opciones de cambios significativos en el futuro próximo a menos de que se redoblen esfuerzos desde la política pública.

Figura 3. Latinoamérica y el Caribe. Personas que viven con algún nivel de estrés hídrico



Fuente: Adaptado de Gligo et al. (2020).

## ● Situación regional de los medios de vida

A nivel regional una porción significativa de los medios de vida está comprometida ante el incremento constante de la desigualdad estructural y la desaceleración de las economías a nivel mundial. De acuerdo con CEPAL (2016), la matriz de la desigualdad en LAC está fuertemente condicionada por su matriz productiva y la estratificación socioeconómica de los hogares. La combinación de ambos aspectos determina en gran medida el acceso a servicios y derechos fundamentales de la ciudadanía, lo que impide a muchos sectores de la población romper el ciclo de exclusión social y disfrutar de condiciones de ciudadanía plena. Complementariamente, las determinantes de la desigualdad están matizadas por aspectos relacionados a la etnia, el género, el grupo de edad y la territorialidad.

Esta combinación de elementos tiene un impacto directo en las formas en las que las personas conviven y se protegen del riesgo de desastres. La solvencia económica de los hogares les permite tener acceso a vivienda de calidad en zonas seguras; como ha

sido analizado por (Fernández, 1996), un porcentaje significativo de las personas que habitan en zonas de alto riesgo (por ejemplo, zonas de alta pendiente propensas a deslizamientos en los cañones de los ríos) se instalan allí como última opción para tener acceso a vivienda o mercados de trabajo, generalmente informales. El perfil socioeconómico también resta ventajas a familias que dependen de medios de vida frágiles, informales o de bajo valor agregado al disminuir las capacidades de ahorro ante interrupciones de su trabajo, sea actividad propia, en el caso de afectaciones agropecuarias por sequías o inundaciones, o también cuando el acceso a los mercados de trabajo se ve paralizado por efecto de un desastre de magnitud importante que tiene efectos en infraestructura crítica. De igual manera, la precariedad de los hogares les impide adquirir instrumentos de protección financiera ante el riesgo de desastres, como seguros para sus viviendas y activos o la adquisición de seguros para proteger sus comercios o actividades agropecuarias.

Durante la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, celebrada en 2015, los países del área destacaban como logros regionales la disminución notable de la pobreza y la indigencia; la reducción de la desigualdad de ingreso; mejoras en el mercado de trabajo, especialmente en materia de desempleo e informalidad, participación de las mujeres y respeto del salario mínimo; y progresos en salud y educación. Todos estos avances empezaron a deteriorarse poco tiempo después del fin del ciclo de las materias primas; y después de impacto de la pandemia del COVID-19,

en muchos rubros los retrocesos son alarmantes. Si bien es cierto que las condiciones de demanda de materias primas durante el auge a inicios de los 2000 tuvo rasgos muy particulares que hoy no existen, la decisión política de los gobiernos de fortalecer su política social fue un aspecto decisivo que hoy podría anticipar varias de las potenciales crisis, no solo en materia de riesgo de desastres, sino en un espectro amplio dentro de la agenda de desarrollo si no se enfatizan medidas de protección para los sectores más vulnerables de la población.

## ● Situación regional sobre gobernanza local y urbana

La gobernanza del riesgo de desastres es para muchos sectores el principal desafío en la materia. Los países de la región han desarrollado un significativo acervo de información para la toma de decisiones, regulaciones, normativas, mecanismos de gestión del territorio, identificación y zonificación de amenazas y metodologías para el desarrollo de actividades sectoriales que consideren elementos de gestión del riesgo de desastres; si existiera un cumplimiento de las disposiciones técnicas y normativas, el impacto de los desastres sería mucho menor al actual. No obstante, el acatamiento de estos instrumentos sigue siendo mínimo en la gran mayoría de los casos. Principalmente por falta de capacidad de las instituciones por hacer cumplir las normas o por acción directa de la corrupción, las disposiciones en materia de zonificación o construcción de infraestructura pública no son atendidas por los entes implementadores, con las consecuencias esperables al momento de la emergencia.

Las discusiones que se están desarrollando en diversos foros en torno al cumplimiento de las metas planteadas por el Marco de Sendai, coinciden en la importancia de mejorar los mecanismos de gobernanza del riesgo de desastres en la región, ya que es uno de los límites de avance del resto de la agenda de gestión del riesgo de desastres. Poco avance queda en algunos países en donde los análisis han sido desarrollados y las normativas ajustadas; pero en donde el cumplimiento de la norma sigue siendo una tarea pendiente y abiertamente esquivada.

De acuerdo con Fernand y Pastás (2022), la corrupción tiene impactos directos en el crecimiento económico de los países y manifestaciones concretas en el capital físico y el desempeño de

las instituciones. Los países de la región tienen el desafío común de disminuir un aumento en las prácticas asociadas a la corrupción, tanto desde los ámbitos centrales de la administración como desde las instancias desconcentradas, como los gobiernos subregionales, en donde las capacidades para hacer cumplir las normas no son suficientes. Tal y como lo apuntan Malagón (2021) y Pérez (2022), la penetración de la corrupción está aumentando y diversificándose en la región, situación ante la cual existen algunos mecanismos orientados a transparentar los procesos de administración pública.





## II. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MARCOS MULTILATERALES EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Sin la acción multilateral, reducir el impacto y cantidad de los desastres solo será más lento, costoso e ineficiente. El riesgo de desastres tiene una faceta de gestión fundamental en el ámbito multilateral. No solo por las dinámicas propias de amenazas naturales que no contemplan los límites entre estados, como un huracán o una falla tectónica, sino porque existen procesos de orden global que afectan de modo similar a varios países vecinos. La acción multilateral, guiada por principios de cooperación, complementariedad y subsidiariedad tiene un potencial transformador que apenas se está descubriendo. En campos como el intercambio científico o el monitoreo conjunto de amenazas, los países del área han cosechado importantes lecciones sobre la optimización de recursos. Similar ocurre con iniciativas multilaterales para la transferencia financiera del riesgo de desastres, como la Facilidad de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés) (Recuadro 4). Adicionalmente, y dado que parte sustancial de las acciones sustantivas de la GRD deben implementar directamente en sectores del desarrollo, la agenda se puede construir sobre la larga tradición que la región acredita en cooperación sectorial en áreas como, agricultura, comercio, desarrollo social o medio ambiente.

### **Recuadro 4. Acción regional para el aseguramiento paramétrico contra el impacto de los desastres en el Caribe.**

El CCRIF SPC es una compañía de cartera segregada que es propiedad de los países caribeños. Limita el impacto financiero de huracanes, terremotos y eventos de exceso de lluvia en los gobiernos del Caribe y, desde 2015, de Centroamérica, mediante el otorgamiento inmediato de recursos líquidos cuando se activa una póliza paramétrica. Es el primer fondo regional de agrupación de riesgos catastróficos en el mundo que emite pólizas paramétricas, brindando a los gobiernos miembros la oportunidad única de comprar cobertura de catástrofes por terremotos, huracanes y exceso de lluvia con el precio más bajo posible.

El CCRIF funciona como un mecanismo de reservas conjuntas y fortalece la resiliencia financiera de los países miembros ante desastres asociados con fenómenos naturales, proporcionando liquidez financiera rápidamente cuando una póliza se activa. En abril de 2015, firmó un memorándum de entendimiento con el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (COSEFIN) para que los países de América Central puedan unirse formalmente a la Facilidad.

El CCRIF ayuda a mitigar los problemas de liquidez a corto plazo que sufren las pequeñas economías en desarrollo después de grandes desastres. El mecanismo de seguro paramétrico del CCRIF le permite ofrecer el pronto pago para ayudar a los miembros a financiar su respuesta inicial de desastres y mantener las funciones básicas del gobierno después de un evento catastrófico. Desde el inicio del CCRIF en el año 2007, el mecanismo ha realizado 54 pagos para los huracanes, los terremotos y la lluvia en exceso a 16 gobiernos miembros por más de 244 millones de dólares.

El Mecanismo de Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe fue desarrollada bajo el acompañamiento técnico del Banco Mundial y con una subvención del Gobierno de Japón. Fue capitalizado mediante contribuciones a un Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MDTF, por sus siglas en inglés) por el Gobierno de Canadá, la Unión Europea, el Banco Mundial, los gobiernos del Reino Unido y Francia, el Banco de Desarrollo del Caribe y los gobiernos de Irlanda y las Bermudas, así como a través de las cuotas de afiliación pagadas por los gobiernos participantes.

El Marco de Sendai (UNISDR, 2015) fomenta la articulación multilateral dentro de los distintos foros regionales y subregionales. Al respecto, destaca las siguientes acciones estratégicas:

- a) Reafirmar que los países en desarrollo necesitan que se preste mayor apoyo internacional coordinado, sostenido y suficiente para la reducción del riesgo de desastres, en particular a los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como a los países de ingresos medianos que afrontan desafíos específicos, a través de cauces bilaterales y multilaterales, incluso mediante la prestación de mayor apoyo técnico y financiero y la transferencia de tecnología en condiciones preferenciales y de favor, mutuamente convenidas, para el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades.
- b) Aumentar el acceso de los Estados, en particular los países en desarrollo, a la financiación, la tecnología ecológicamente racional, la ciencia y la innovación inclusiva, así como el conocimiento y el intercambio de información mediante los mecanismos existentes, a saber, los arreglos de colaboración bilaterales, regionales y

multilaterales, como las Naciones Unidas y otros órganos competentes.

- c) Promover la utilización y la ampliación de plataformas temáticas de cooperación, tales como consorcios mundiales de tecnología y sistemas mundiales para compartir el saber hacer, la innovación y la investigación y asegurar el acceso a la tecnología y la información sobre la reducción del riesgo de desastres.
- d) Incorporar las medidas de reducción del riesgo de desastres en programas de asistencia para el desarrollo multilaterales y bilaterales en todos los sectores y entre un sector y otro, como corresponda, en relación con la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la gestión de los recursos naturales, el medio ambiente, el desarrollo urbano y la adaptación al cambio climático.

Esta sección describe los aspectos generales de la organización multilateral en LAC. Considera tanto el ámbito regional como los distintos foros subregionales. Este análisis se considera pertinente pues evidencia algunos elementos que deben ser tomados en consideración para que las acciones multilaterales logren cumplir sus objetivos y que sean sostenibles en el tiempo.

## 1. La organización multilateral en la región

Las iniciativas multilaterales en LAC se organizan en instrumentos de orden hemisférico y subregional. Este reporte analizó la Estrategia Integral de Gestión de Desastres y su Marco Programático (2007-2012 y 2014-2024), de la Agencia para la Gestión de las Emergencias por Desastre del Caribe (CDEMA, por sus siglas en inglés); la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD), de la Comunidad Andina; la Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres de los Países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC); y el Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe (PAR).

La decisión de los países de articularse en instancias multilaterales que se ocupen del tema

del riesgo de desastres obedece a motivaciones que justifican un abordaje y acción multilateral, que reconoce las ventajas de atender ciertos procesos de manera colectiva al suponer una optimización de recursos y un mayor aprendizaje recíproco entre estados que comparten contextos comunes de riesgo de desastres. Entre los principales aspectos motivadores destacan:

- El reconocimiento de que además de compartir fronteras geográficas, también comparten contextos de distinta complejidad frente a las amenazas naturales, lo mismo que la existencia de los altos niveles de vulnerabilidad de algunos sectores de la población que tienen causas comunes dentro del ámbito subregional. En este sentido, el impacto reciente de los eventos hidrometeorológicos y la atención mediática que el cambio climático tiene, han sido elementos que aceleran y justifican un abordaje conjunto entre los países.

- Otro motivador ha sido la necesidad de establecer acuerdos que permitan la creación de espacios para compartir experiencias, aprendizajes y oportunidades, a través de mecanismos regionales de comunicación abierta. Existen tareas asociadas al conocimiento y análisis de riesgo de desastres que son más efectivas de plantear y ejecutar desde el ámbito subregional y que luego puedan ser incorporados dentro de cada una de las agendas nacionales. Un ejemplo en el caso centroamericano es el del Foro de Aplicaciones Climáticas, que se desarrolla de manera conjunta con el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y que brinda recomendaciones sectoriales a partir de un análisis de las previsiones meteorológicas para toda Centroamérica.

migrantes de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala que busca llegar a los Estados Unidos. Especialmente durante la pandemia, la situación migratoria estresó particularmente las capacidades de los sistemas de acogida en los países, por lo que la cooperación y coordinación entre los países de las subregiones facilitó un abordaje más oportuno y costo eficiente.

Aunque variados, diversos y pensados para diferentes periodos de vigencia, los objetivos de los marcos analizados giran en torno a cuatro prioridades:

- a) Promover el conocimiento del riesgo de desastres para un mejor manejo en cuanto a la mitigación, gestión y respuesta ante desastres.



- La asistencia humanitaria seguirá siendo un ámbito que requiere de fortalecimiento permanente y en donde la acción multilateral es central, especialmente dadas las dinámicas de crisis asociadas tanto a desastres como a otros tipos de contingencias, como los diferentes flujos migratorios que se están extendiendo por todo el continente. En el caso de la Comunidad Andina, se han desarrollado mecanismos y protocolos de asistencia para los migrantes venezolanos que se están instalando en los países vecinos; similar ocurre en el caso centroamericano, en donde también está llegando la población venezolana, aunado al flujo constante de
  - b) Servir de marco orientador en materia de gestión integral de riesgo.
  - c) Contribuir a la reducción del riesgo de desastres a través del establecimiento de políticas, estrategias, programas, recomendaciones y acciones que aborden la temática de manera integral, incluyendo aspectos sociales, económicos, ambientales y multisistémicos.
  - d) Fomentar y facilitar espacios de participación para el intercambio de experiencia y la creación de redes.

El diagnóstico permite constatar que existe también



una coincidencia entre los diferentes instrumentos en torno a:

- La mejora de la comprensión del riesgo de desastres como punto de partida para su manejo integral en los diferentes niveles de administración política: local, nacional, subregional y regional. Los instrumentos destacan la importancia de difundir estas actividades de capacitación e incidencia en sectores del desarrollo que tradicionalmente no se concebían como críticos en materia de GRD, como los ministerios de finanzas o instituciones a cargo del desarrollo y la planificación del desarrollo.
- La preparación para la respuesta ante eventos y reconstruir mejor, lo cual implica incrementar medidas para respuestas eficaces y para mejorar la rehabilitación y la reconstrucción. Conceptos como recuperación con transformación se han instalado en estos instrumentos y han logrado permear en la forma en la que los países están administrando sus operaciones de preparativos y respuesta. Adicionalmente, se ha desarrollado un trabajo intenso para modificar los procesos de reconstrucción de infraestructura pública, para que, tanto en su diseño como localización, no se repitan errores que incrementaron su vulnerabilidad o exposición a las amenazas.
- Una tercera área de acción de los marcos analizados hace énfasis en la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza del riesgo de desastres. Este llamado generalmente se complementa con una consideración de

temáticas que han demostrado ser determinantes en la distribución del riesgo de desastres dentro de una sociedad, como los posibles efectos del climático, el género, la pobreza y los niveles educativos, entre otros.

No obstante, aunque los planteamientos de los instrumentos presentan un abordaje integral, en términos operativos persiste una inclinación hacia las actividades de gestión reactiva del riesgo de desastres. Dada la estructura organizativa de las instituciones miembro de las instancias subnacionales, es entendible que la orientación principal siga inclinándose hacia el ámbito de los preparativos y la respuesta. Los instrumentos subregionales vigentes habilitan la acción en otras áreas más vinculadas a la intervención de los impulsores subyacentes; sin embargo, las acciones concretas siguen siendo menos en comparación a las iniciativas de reacción y que tienen énfasis particulares en la amenaza antes que los aspectos de vulnerabilidad y exposición. La recuperación post desastre es otra área que está concentrando mucha atención en el marco de estos foros multilaterales, en donde, se están desarrollando discusiones sobre las formas de innovar en materia de mecanismos de financiación de tareas de reconstrucción y asistencia a las comunidades afectadas por desastres para reducir su riesgo ante un potencial próximo evento. En este sentido, los entrevistados destacaron la necesidad de balancear los énfasis y redoblar esfuerzos en materia de gestión prospectiva del riesgo de desastres.

## ● Nuevos actores en la mesa

Si se compara la diversidad de actores que hoy participan de estas instancias multilaterales con las de los años ochenta, es claro que el tema se ha beneficiado de la llegada y participación de nuevos interlocutores que están generando una masa crítica con alto potencial para transformar a la GRD en la dirección necesaria. Tradicionalmente la gestión del riesgo de desastres se enfocaba principalmente en la atención de las emergencias y la recuperación post desastre; en consecuencia, los principales actores eran agencias de protección civil o ayuda humanitaria. La evolución que el tema ha experimentado desde los noventa ha propiciado que otros actores se hayan acercado a la discusión, muchos de estos ahora son actores protagónicos por el peso institucional, su rol transformador y las capacidades de llevar el tema en foros en donde no solía ser considerado. Un ejemplo destacable es el de los ministerios o agencias de planificación o inversión pública, quienes han adoptado a la GRD como un tema propio y neurálgico dentro de sus tareas ordinarias dentro de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en muchos países de la región: la participación y la apertura de los SNIP para considerar aspectos vinculados al riesgo de desastres dentro de sus actividades ordinarias, pone a los países en la ruta de transformar sus procesos de planificación, diseño y construcción de obra pública, utilizando criterios de gestión que vuelva a los portafolios de infraestructura más resistentes a los desastres. Similarmente, los ministerios de finanzas participan de manera cada vez más activa en actividades de GRD, en particular en aquellas relacionadas con el impacto fiscal del riesgo de desastres y la implementación de mecanismos para la protección financiera de los países ante los desastres.

Además de nuevos actores institucionales, pertenecientes a sectores del desarrollo que no solían convocarse, los instrumentos multilaterales vigentes marcan otra diferencia notable respecto a los anteriores al hacer partícipes a un abanico más amplio de representación social: la ciudadanía, en sus diferentes niveles y formas de organización, tiene un espacio en la mesa. A diferencia de la tradición organizacional de las agencias de defensa civil, naturalmente acotada y altamente jerárquica en sus formas, los nuevos instrumentos multilaterales de GRD abren espacios para que muchos otros sectores de la sociedad civil puedan exponer sus criterios, proponer alternativas y sumar recursos. Los marcos actuales han realizado una labor importante al democratizar los espacios de discusión y toma de decisiones hacia instituciones, sectores o comunidades que usualmente no tenían opción de participar. Destacan las comunidades de base organizadas en torno a temas productivos, de protección del ambiente o de reivindicación de derechos para mujeres y pueblos originarios. También sobresale la participación de representantes de gobiernos subnacionales (regionales, provinciales y municipales), quienes juegan un rol determinante en el control de dinámicas generadoras de riesgo de desastres en sus territorios, pero que requieren de apoyo para fortalecer sus capacidades de gestión. También el sector privado ha atendido al llamado y se ha organizado desde instancias



como ARISE<sup>2</sup> para alinear sus actividades con los planteamientos de sostenibilidad, resiliencia y adaptación. De forma continua, también las agencias multilaterales de cooperación al desarrollo, así como países cooperantes han sido un pilar central para garantizar la continuidad de los procesos, a través de distintas iniciativas de asistencia técnica y apoyo presupuestario directo. El rol de las

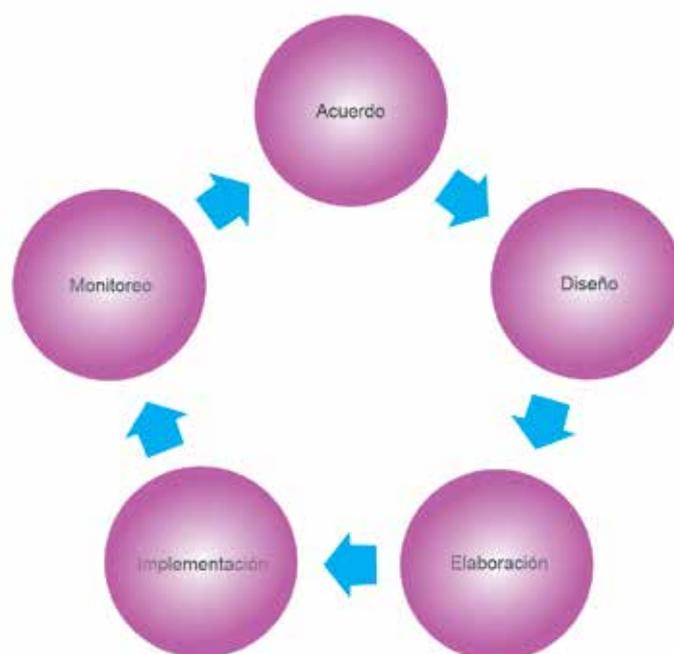
instituciones académicas también ha sido de suma importancia, no solo por la participación crítica desde un espacio de confluencia entre la sociedad y los gobiernos, sino además porque se reconocen como instituciones clave en el desarrollo de la investigación, la ciencia y la tecnología al servicio de las tareas de GRD.

## 2. El funcionamiento de los marcos vigentes: rasgos, diseño

El funcionamiento y aplicación de los diferentes marcos no es uniforme y varía de instrumento a instrumento; no obstante, el conjunto muestra más convergencias que divergencias. En algunos casos, sirven de referencia para que los países puedan alinear sus prioridades y esfuerzos de gestión del riesgo de desastres; en esos casos, la responsabilidad de su aplicación y funcionamiento depende enteramente del nivel de compromiso que cada país tenga sobre el tema. Por otro lado, algunos marcos, como el de CDEMA, proveen más que una guía, y ofrecen planes específicos de acción, los cuales deben de ser ejecutados por medio diferentes actores, tales como comisiones de trabajo, mecanismos institucionales, secretarías o presidencias *pro tempore*.

También se identificaron similitudes en los pasos que se siguieron para diseñar cada uno de los instrumentos analizados. Aunque el orden varía levemente según cada experiencia, puede apreciarse una ruta genérica que forma parte de la práctica institucional de estos foros subregionales, y que además se nutren de experiencias similares que emanan de la formulación de otros marcos similares que se ocupan de otros temas de la agenda de desarrollo (Figura 4).

Figura 4. Ciclo de formulación de los instrumentos multilaterales sobre GRD a nivel subregional



2. ARISE es una iniciativa desde y para el sector privado, y en la que se tiene participación de diferentes empresas y organizaciones del mundo, las cuales trabajan con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) para promover la inclusión integral de la reducción del riesgo de desastres en áreas tales como la planificación de la inversión privada, inversiones a corto y largo plazo con mayor resiliencia, entre otros. (<https://www.ariseglobalnetwork.org/>).

- **Acuerdo.** Corresponde a la definición de una agenda política que posicione el tema y justifique un esfuerzo multilateral en torno al impacto que los desastres generan. En esta etapa se suele abrir un espacio para que diferentes instituciones y actores aporten información, argumentos, ejemplos y datos que permitan perfilar de la mejor forma posible los rasgos del riesgo de desastres para el ámbito subregional.
- **Diseño.** Se reúne a un grupo mixto, de rasgos tanto técnicos como políticos, para definir los rasgos del acuerdo, así como sus alcances y ámbitos de implementación.
- **Elaboración.** El grupo designado para la elaboración trabaja en diferentes versiones del texto que es consultado con actores claves definidos de previo. En este proceso las distintas agencias han aprendido la importancia capital de la consulta a las partes como una forma de garantizar que las etapas siguientes logren cumplir sus objetivos.
- **Implementación.** Aquí es donde existen diferencias más notables: en casos como el de CEPREDENAC, existe una secretaria ejecutiva que se ocupa exclusivamente de la implementación de la PCGIR; en el caso de los países del Cono Sur, la ejecución tiende a recaer en los países signatarios y las agencias delegadas, que generalmente tienen agendas saturadas y disponen de poco tiempo y recursos para la implementación.
- **Monitoreo.** Aunque todavía de manera incipiente, el monitoreo de los avances se está ubicando como un ejercicio necesario para corregir y ajustar el proceso de la implementación. Aceptando que el proceso de la GRD será cada vez más relevante, los foros multilaterales se verán en la necesidad de renovar sus instrumentos, actividad para la que los resultados del monitoreo serán fundamentales para captar los aprendizajes y las nuevas necesidades.

### 3. Desafíos de funcionamiento de los marcos multilaterales en GRD

Como cualquier instrumento multilateral, los de GRD no están exentos de los desafíos propios de la interacción entre estados y sus avatares. El éxito de las estrategias existentes depende de un alto grado de voluntad política por parte de los miembros, que requiere traducirse en una participación activa, el apoyo técnico y presupuestario y una disposición a generar consensos alrededor de objetivos relevantes para todas las partes. Este apartado sintetiza los principales desafíos que, a criterio de los expertos consultados, persisten en el camino para materializar las intenciones de los instrumentos multilaterales de GRD en resultados concretos, que complementen los esfuerzos que se realizan en el ámbito doméstico de los estados y que, en última instancia, genere una reducción medible del riesgo de desastres, que además sea palpable para las comunidades, sectores y territorios que más sufren los impactos de los desastres.

#### ● El diseño de los instrumentos

En materia del diseño de los instrumentos, los expertos consultados mencionaron retos comunes para todos los casos. En primer lugar, la asimetría y diferencias entre los países en términos de extensión geográfica, capacidades, desafíos y recursos, entre otros, es un reto al momento de definir líneas conjuntas de trabajo y el establecimiento de metas comunes; por regla general, las unidades subregionales agrupan a estados con niveles de desarrollo disímiles, lo que implica articular procesos de nivelación de capacidades y en muchos casos ofrecen apoyo focalizado para que el avance colectivo sea de provecho para todos los miembros, y en

donde todas las prioridades de los estados puedan estar reflejadas. En segundo lugar, se destaca la volatilidad que puede existir entre dos o más Estados pertenecientes a los diferentes foros, lo que supone un retroceso o, en el mejor de los casos, un estrés adicional dentro de la búsqueda de acuerdos; es vital que las discusiones en la materia puedan bordear diferendos de esta naturaleza y puedan centrarse en aspectos de interés común. En tercer lugar, a pesar del gran avance sobre el entendimiento de los procesos de desastres en la región, aún pueden existir diferentes apreciaciones en cuanto a los diferentes enfoques sobre el riesgo de desastres:

para muchas instituciones o representaciones técnicas, persiste la noción del *desastre natural*, con las implicaciones programáticas y operativas que ello implica, y que centra la discusión en actividades de protección civil y atención de las emergencias en detrimento de impulsar un enfoque más integral. Finalmente, en una dimensión más técnica, destaca la falta de plataformas estandarizadas para la recolección de datos y otro tipo de información que permita a los países dimensionar aspectos claves de la construcción social del riesgo de desastres; sin que ello demerite los mecanismos nacionales para la recolección de datos y los inventarios sobre el impacto de los desastres que cada país defina, es recomendable establecer sistemas unificados y estandarizados que sirvan como referente común para todos los estados miembros.

La búsqueda de consenso en democracia requiere grandes esfuerzos, mucha diplomacia y paciencia. Por ello, llegar a un consenso regional en cuanto a la gestión del riesgo de desastres se presenta como un desafío importante a encarar, ya que requiere de un arduo trabajo y de diferentes procesos de negociación que aseguren a cada uno de los

países que los acuerdos a llevarse a cabo serán de beneficio para todos los firmantes. Algunos aspectos para tomar en cuenta son las diferencias políticas entre los países, conflictos históricos o actuales, y la volatilidad e inestabilidad política, entre otros.

Un aspecto que es necesario para poder alcanzar un consenso dentro de los países es la comunicación abierta y bidireccional. Las instituciones y los países deben de establecer y asegurar mecanismos de comunicación claros y accesibles a todos los miembros participantes, designando medios, métodos, instituciones o personas que puedan ser responsables de una buena comunicación. Así mismo, es necesario estandarizar la comunicación y los datos que se intercambian entre ellos para asegurar que conceptos, definiciones, variables y por el estilo sean las mismas entre los países para asegurar la congruencia del mensaje. La experiencia subregional cuenta con diversos ejemplos sobre cómo diferencias mínimas en el entendimiento de términos o procedimientos sobre GRD pueden generar retrasos importantes en la búsqueda de acuerdos.

## ● La implementación de los instrumentos

La implementación de los instrumentos existentes no avanza a los ritmos esperados; tampoco parece generar impactos que puedan ser trazados de forma clara a los procesos derivados de los marcos existentes. Ambos aspectos están estrechamente relacionados con las rutas de implementación de los instrumentos analizados. A fin de ajustar estos procesos, los entrevistados identificaron una serie de desafíos en la implementación que deben ser atendidos, tanto para lo que resta de vigencia de los instrumentos como también para ser considerados como lecciones en el diseño de los acuerdos que se vayan a diseñar después de 2030. Entre los principales destacan:

✓ **La voluntad política es central.** Aunque es un punto que podría parecer una sentencia de Perogrullo, lo cierto es que sigue un tema que preocupa a quienes están al frente de los procesos de implementación de los marcos vigentes. Posterior a la firma de las estrategias, algunos estados pierden participación dentro de los acuerdos, lo que genera un desbalance dentro del grupo de países signatarios. Por otra parte, es común identificar bajo apoyo o promoción de los acuerdos generados en el ámbito subregional en las agendas concretas de los países: gran parte de los procesos supranacionales se diseñan de modo que puedan ser implementados en los ámbitos sectoriales a lo interno de los países; no obstante, esta interfase tiende a romperse o no tener el nivel de prioridad necesario. Otra

forma en la que se palpa la voluntad política es mediante la asignación de recursos de personal o financieros para implementar los acuerdos en el ámbito doméstico; este es otro punto que requiere ser reforzado mediante mecanismos que permitan balancear la situación de poco espacio fiscal de los gobiernos con el cumplimiento de los compromisos adquiridos dentro de estos foros multilaterales.

✓ **Contar con una dirección política y técnica.** Es importante que exista una unidad de coordinación política y técnica que se ocupe de dar seguimiento a las actividades de los marcos subnacionales. La experiencia ha demostrado que cuando las tareas de implementación recaen sobre un gobierno o una institución que ya cuenta con otras responsabilidades



asignadas, las opciones de ocuparse con el tiempo, el personal y los recursos necesarios tienden a ser mínimas. Casos como el de CDEMA o el CEPREDENAC destacan como ejemplos de buena gobernanza, seguimiento e implementación de sus respectivos marcos, ya que cuentan con estructuras independientes, vinculadas al resto de sus respectivos sistemas de articulación regional y con un mandato claro de impulsar los acuerdos en la materia.

✓ **La participación de organismos multilaterales de cooperación al desarrollo es un catalizador crítico.** Dadas las condiciones de desarrollo y las condiciones económicas de muchos países de la región, la cooperación internacional, tanto de países con tradición de cooperación en la región como de organismos internacionales, ha sido determinante para la existencia de los marcos y sus procesos de implementación. Organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

(UNDRR); o gobiernos cooperantes como los de Noruega, Suiza, Japón, los Estados Unidos o la Unión Europea, han apoyado estos procesos desde sus momentos iniciales. Ciertamente, de no ser por el apoyo brindado desde la década de los noventa, el panorama de articulación multilateral no habría avanzado a los niveles actuales.

✓ **Identificar y trabajar sobre temas y nichos de interés.** Es importante que los marcos vigentes logren articular actividades en torno a las prioridades de desarrollo que tienen los países miembros, y no solo dentro de la *agenda tradicional* de GRD. La vaguedad que todavía rodea al tema del riesgo de desastres, en evolución constante y anclado en gran medida a su acepción antigua de los preparativos y respuesta, dificulta aumentar el impacto en el ámbito prospectivo. Tampoco permite abrir canales adecuados de trabajo con agendas sectoriales estratégicas que permita impactar de forma más contundente la profundización de los impulsores subyacentes del riesgo de desastres. Una ruta que ha demostrado tener resultados promisorios, es trabajar sobre temas concretos del desarrollo y discutir el desempeño de esta agenda desde la óptica del riesgo de desastres; en el proceso, se identifican temas que son prioridades nacionales o regionales, como el desarrollo de infraestructura pública, el combate de la pobreza o la estabilidad de las finanzas públicas y analizarlos a la luz del aumento del riesgo de desastres. Este cambio en el abordaje facilita que nuevos actores se involucren e incorporen aspectos concretos de la GRD en sus planes ordinarios y se agilicen los procesos en los sectores, al tiempo que se genera una comunidad de práctica multisectorial más diversa.



## ● Monitoreo y medición de impacto

Medir el impacto de los instrumentos de política y marcos de acción es una actividad que cada vez se considera más determinante. No todos los mecanismos utilizan los mismos abordajes, métricas o sistemas porque la naturaleza de los instrumentos varía. No obstante, los expertos consideran que medir el impacto de las acciones derivadas de los foros multilaterales es una tarea a la que cada vez se le presta más atención y que será mucho más importante en el futuro. La medición de impacto es central para la gobernanza del riesgo de desastres puesto que genera confianza entre las partes que invierten recursos en estos enfoques, transparentan el desarrollo de los procesos a todas las partes involucradas y permite ajustar y corregir el rumbo de las acciones a fin de incrementar su efectividad. Este apartado sintetiza los principales desafíos en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación que se identificaron en los instrumentos analizados.

El principal desafío en algunos de los instrumentos corresponde a lo novedoso de esta práctica, que en ediciones anteriores o en términos generales no era algo tan difundido. Algunos instrumentos no consideran actividades de monitoreo ya que fueron diseñados como marcos de referencia y desde un inicio se estableció su carácter no vinculante. Otros instrumentos cuentan con sistemas de monitoreo y rendición de cuentas indirectos, ya que no hay un

ente rector que audite las acciones y alcances de las medidas implementadas; sin embargo, sí crean espacios de participación en los cuales se pueden presentar los avances alcanzados en determinado periodo de tiempo. Esto se realiza tanto en los ámbitos multilaterales como a lo interno de cada país. También existen procesos de medición que son desarrollados por agencias o instituciones que participan de la implementación y hacen estos ejercicios para fines internos de sus organizaciones; aunque no son productos ampliamente difundidos, han ido generando práctica y capacidades entre las comunidades, lo que alimenta al debate permanente que, al menos de manera informal, se desarrolla dentro de los ecosistemas institucionales que se forman en torno a cada instrumento.

Otros instrumentos si incorporan mecanismos de revisión y evaluación; y al convocar a estados que participan de iniciativas subregionales, se empieza a generar un efecto de cascada respecto a las formas en que pueden medirse los impactos en futuras versiones de los mecanismos multilaterales. En el caso del PAR, por ejemplo, se establecieron marcos formales y específicos de medición de desempeño y monitoreo, los cuales se llevan a cabo cada cierto tiempo para evaluar el desempeño y el alcance de los objetivos y metas propuestos y acordados. Las plataformas regionales para la reducción del



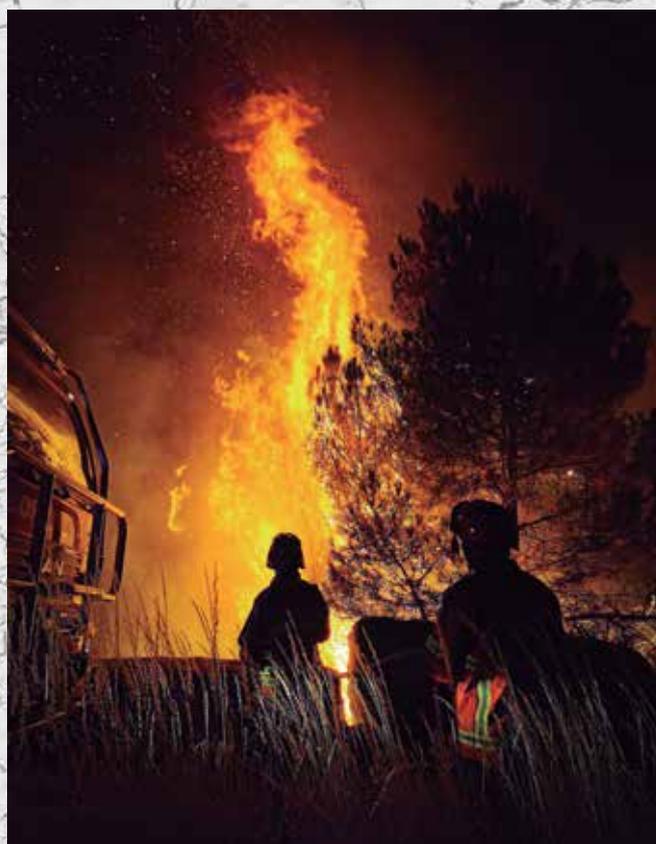
riesgo de desastres en las Américas, que se realizan cada dos años, disponen de sesiones de análisis en donde se discuten los avances. En paralelo, el mecanismo desarrolla herramientas y plataformas informáticas en donde las partes pueden subir reportes de avance.

A futuro se identifican cuatro aspectos que deben ser considerados en los instrumentos que se definan cuando los vigentes terminen su periodo de vigencia, y que se derivan tanto de las necesidades de monitoreo como de los aprendizajes que se han dado en la región:

1. En primera instancia está la decisión de incluir estos sistemas de monitoreo y evaluación en los instrumentos que actualmente no los consideran. Dichos sistemas pueden ajustarse a los distintos tipos de instrumentos y qué tan vinculantes sean.
2. El diseño de los sistemas de monitoreo requiere establecer entes rectores que lleven a cabo la gestión del monitoreo de avances. De preferencia, deben ser instituciones de naturaleza contralora y que no dependan directamente de las instancias que elaboran e implementan los instrumentos.
3. Es necesario definir mecanismos estandarizados para la recolección y manejo de la información, de manera que los datos recolectados para llevar a cabo las evaluaciones brinden los mismos parámetros independientemente del país. Ello permite, más que comparar avances entre países, agregar resultados a nivel subregional. Es importante destacar que los procesos de monitoreo no buscan comparar un país con otro, puesto que los contextos de cada uno son particulares y únicos. Acá la comparación es un ejercicio que debe enfocarse en entender los factores que catalizan el avance de ciertos objetivos dentro de contextos e instituciones más o menos similares, de modo que pueda potenciarse el intercambio de experiencias y la cooperación triangular.
4. Finalmente, es claro que el trabajo en gestión del riesgo de desastres desborda tanto el mandato como las capacidades de las agencias de protección civil. En consecuencia, es crucial que la articulación multilateral descansa en representaciones colegiadas a nivel de los países. Esto generará mayor capacidad de llevar adelante una agenda balanceada y que esté siempre alineada con las prioridades de

desarrollo, tanto de los países como del consenso de los Estados miembros.

Es importante destacar que, como parte del proceso de consulta de este proyecto, se exploró a través de una breve encuesta el conocimiento que tenían los puntos focales del SELA sobre los instrumentos (marcos estratégicos, planes de acción, acuerdos, políticas, protocolos o similares), de GRD que se aplican en la región. Sobre la respuesta del 20 por ciento de los encuestados, se observó que todos conocen no solo instrumentos globales como el Marco de Sendai e instrumentos de política nacional, sino incluso diversos protocolos de actuación o articulación vinculados principalmente con las diferentes amenazas y planes de adaptación al cambio climático. Adicionalmente, han participado en especial en el diseño e implementación de estos instrumentos y en mucha menor proporción en su monitoreo. La totalidad de los puntos focales que ha respondido a la encuesta manifiesta que para participar más de las iniciativas del SELA, las instituciones requieren capacitación, más allá de la definición de marcos legales o políticas institucionales, para reforzar el trabajo en la GRD como parte de las tareas de su institución.





### III. RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AGENDA MULTILATERAL DEL SELA EN GRD

Bajo el enfoque contemporáneo sobre riesgo de desastres, las actividades que el SELA se propone para su periodo 2022-2026 tienen un apreciable potencial para influir positivamente en distintos ámbitos de la gestión del riesgo de desastres. Dado que el enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres va mucho más allá de la emergencia, las áreas de confluencia entre este ámbito del desarrollo y el PT-SELA desbordan su Programa II, que es específico en riesgo de desastres; de hecho, trasciende hacia otros ejes temáticos, como el de recuperación económica (Eje I) o el de digitalización e infraestructura (II). La urgencia de la recuperación y fortalecimiento de la matriz económica requieren de condiciones de resiliencia que no solo les permita poner en marcha las actividades generadoras de prosperidad y bienestar en condiciones de seguridad ante los impactos de las amenazas naturales; también debe garantizar las condiciones adecuadas para que los sistemas de servicios cuenten con redundancia ante los futuros impactos. Esto conecta además con el Eje Temático II, en especial en el ámbito de la infraestructura energética: el desafío de la región para cambiar su matriz energética hacia una más sostenible y rentable, requiere como uno de sus pilares a políticas públicas que protejan a estos portafolios. Las soluciones a los desafíos que enfrenta la región en materia económica y social rendirán frutos más rápidos y serán más costo-eficientes si se desarrollan en entornos naturales más equilibrados y donde exista una inversión sustancial en adaptarse a los procesos naturales que predominarán en el futuro inmediato.

Esta sección se enfoca en dos ámbitos: un análisis de las coincidencias y oportunidades de vinculación entre

el PT-SELA y el PAR; y una serie de recomendaciones para el diseño de Lineamientos Estratégicos de SELA en gestión del riesgo de desastres (en adelante LE-SELA). La primera parte busca mostrar cómo el SELA tiene identificadas a lo interno una serie de actividades que también están contempladas en el PAR, y que, junto a otras adicionales, podrían formar un sólido punto de articulación y sinergia entre los dos instrumentos. La segunda parte busca sintetizar los aprendizajes que en las subregiones se han acuñado respecto del trabajo en torno de marcos de acción multilateral en el tema de riesgo de desastres, de modo que puedan ser tomados en consideración a la hora de diseñar, implementar y medir los resultados LE-SELA. Se ha seleccionado como instrumento, los lineamientos estratégicos porque son los elementos del más alto nivel de la organización, cuyo propósito es alinear los miembros hacia un horizonte y visión compartida, en este caso sobre la GRD y su papel en la gestión del desarrollo. Tomando en cuenta que los países forman parte de las estructuras subregionales ya establecidas con las que el SELA tiene vinculación, se considera importante también que la definición de los lineamientos estratégicos y su temática se pudiesen consensuar en función a estas subregiones. La diversidad de situaciones y prioridades hace más factible la ejecución a nivel subregional de algunos temas en torno a los que es más fácil generar consenso entre países vecinos.



# 1. Las prioridades de GRD en la región y su correlato con el Marco de Acción de Sendai y el PT-SELA

Aunque el PT-SELA tiene una sección específica sobre *gestión integral del riesgo de desastres y cambio climático* (Eje temático III / Programa II), en realidad sus potenciales contribuciones para el avance de la agenda regional se encuentran incrustadas a lo largo de todo el documento. Formalmente, las actividades orientadas hacia GRD comprenden el 9 por ciento del total de actividades; sin embargo, visto por un lente más integrador de la GRD con los procesos de desarrollo y los impulsores subyacentes, más del 60 por ciento de las actividades tienen algún efecto en la disminución del riesgo de desastres. Por ejemplo, las actividades de capacitación con enfoque de género para pequeñas y medianas industrias juegan un rol importante en la reducción de la vulnerabilidad de mujeres que no tienen un acceso adecuado a los mercados laborales, con lo que ven disminuidas sus capacidades de gestionar el riesgo de desastres en sus hogares, especialmente cuando son cabezas de familia. Similarmente, el trabajo con población migrante también genera beneficios en materia de reducción de vulnerabilidad, puesto que muchas de estas poblaciones se han visto obligadas a migrar ante el impacto de la variabilidad climática en sus actividades agropecuarias, como se ha visto en varios países centroamericanos.

La articulación entre el PT-SELA y el PAR tiene una base apreciablemente orgánica a partir de la cual puede potenciarse la acción multilateral de forma complementaria y evitando traslapes y duplicidades. Esa es una de las principales recomendaciones del Seminario "Sistemas Alimentarios y Gestión de Desastres" (2 agosto 2022), en donde se destacó un alto nivel de coincidencia entre ambos instrumentos.

Cabe destacar que todos los países miembros del SELA han suscrito el PAR, lo que suma a contar con un sistema compatible de implementación, seguimiento y reporte en ambos espacios multilaterales.



## ● El Marco de Sendai

El Marco de Sendai es el acuerdo global de más alto nivel que, en el marco del Sistema de las Naciones Unidas, busca atender el reto del riesgo de desastres. Para el caso de las Américas, el PAR es el referente de acción que prioriza las actividades que el hemisferio requiere implementar para lograr las metas suscritas en el Marco de Sendai.

El Marco de Sendai fue adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015. Constituye un acuerdo global en la materia sobre el que la mayoría de los países del área han alineado sus agendas nacionales de gestión del riesgo de desastres. Tiene como principal objetivo contribuir a que los países consideren el riesgo de desastres en la planificación del desarrollo, en aras de alcanzar la sostenibilidad.

En relación con el Marco de Acción de Hyogo, su antecesor, el Marco de Sendai presenta un mayor énfasis en la *gestión del riesgo de desastres* en lugar de la *gestión de desastres*; es decir, centra sus acciones en la reducción de los riesgos existentes y en evitar que se construyan nuevos riesgos, considerando no sólo las amenazas naturales sino también las ambientales, tecnológicas y biológicas. Con este marco se busca fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres reconociendo las funciones de las partes interesadas e incluyendo las plataformas nacionales existentes; trabajando para que las inversiones tengan en cuenta el riesgo de desastres y se considere la rendición de cuentas en la materia; reconociendo la necesidad de reconstruir de manera segura y fortaleciendo la cooperación internacional, las alianzas de trabajo mundiales, la elaboración de políticas y programas de los donantes en la materia, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales. Lo anterior se traduce en las siguientes cuatro prioridades:

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Con la finalidad de implementar este marco de acción los Estados deben adoptar medidas específicas en todos los sectores y niveles territoriales, basado en las prioridades antes mencionadas. Es importante señalar que para que se alcance el objetivo del Marco de Sendai "(...) es necesario mejorar la capacidad de aplicación de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como los países de ingresos medianos que enfrentan problemas especiales, incluida la movilización de apoyo por medio de la cooperación internacional para proveer los medios de aplicación de conformidad con sus prioridades nacionales" (UNISDR, 2015).



## ● El PAR

En la V Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, llevada a cabo en marzo de 2017 en la ciudad de Montreal, Canadá, se adoptó el Plan de Acción Regional para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe, cuyo objetivo es servir como documento base para identificar prácticas y procesos dirigidos a fomentar la implementación de este Marco en la región. Aun cuando el PAR no es jurídicamente vinculante, exhorta a los actores interesados a convertirse en contrapartes para que apoyen su implementación, teniendo como base las necesidades de cada nación. A continuación, se mencionan de manera general los lineamientos regionales planteados en el PAR, actualizado en la VII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en Las Américas y el Caribe en noviembre 2021 (PR21), enmarcados en las prioridades establecidas en el Marco de Sendai antes mencionadas (Tabla 3).

Tabla 3. Actividades contempladas en el PAR para cada una de las prioridades del Marco de Sendai

<p><b>Prioridad 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer los sistemas de información sobre el riesgo de desastres.</li> <li>Fortalecer el monitoreo, la evaluación y el registro de riesgos y pérdidas ocasionadas por desastres.</li> <li>Fortalecer sistemas y mecanismos para compartir las evaluaciones del riesgo de desastres, buenas prácticas y metodologías entre regiones y sectores.</li> <li>Promover los estudios sobre riesgo de desastres considerando el cambio climático.</li> <li>Promover el conocimiento sobre el riesgo de desastres apoyándose en los medios de comunicación.</li> <li>Reforzar la colaboración y la interoperabilidad de los datos entre todos los sectores clave e Identificar y promover, en colaboración con la comunidad científico-técnica, una agenda regional de investigación científica sobre el riesgo de desastres.</li> </ul>	<p><b>Prioridad 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reforzar la coherencia de los enfoques para reducir el riesgo de desastres y hacer frente al cambio climático.</li> <li>Garantizar la inclusión de los riesgos biológicos y sanitarios en los planes y estrategias de reducción del riesgo de desastres.</li> <li>Mejorar y aumentar los programas dedicados al desarrollo de capacidades.</li> <li>Promover mecanismos multisectoriales y multinivel de gobernanza del riesgo de desastres logrando el compromiso de los sectores.</li> <li>Fomentar intercambios multisectoriales y multinacionales sobre la reducción del riesgo de desastres, incluyendo la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible.</li> <li>Promover la integración de los esfuerzos conjuntos de los actores de la cooperación internacional referidos a la materia.</li> <li>Promover la inclusión en los marcos de gobernanza del riesgo de desastres.</li> <li>Promover alianzas público-privadas y facilitar el compromiso y la participación del sector privado en la implementación del Marco de Sendai.</li> </ul>
<p><b>Prioridad 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar estudios regionales sobre buenas prácticas de financiación y transferencia del riesgo y fortalecer la cooperación con las compañías de seguros.</li> <li>Mejorar y movilizar la inversión en la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.</li> <li>Transversalizar el riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas.</li> <li>Reforzar el seguimiento de la financiación de la prevención de desastres y realizar revisiones presupuestarias que tengan en cuenta el riesgo.</li> <li>Colaborar con las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales para garantizar que alinean sus estrategias, operaciones y actividades con el Marco de Sendai y las prioridades nacionales en materia de reducción del riesgo de desastres, y fortalecer a los sistemas nacionales para promover estas alianzas.</li> <li>Promover la socialización de mejores prácticas sobre la continuidad de negocios.</li> <li>Potenciar un enfoque sistémico y centrado en la resiliencia en los planes de estímulo y recuperación post-desastre.</li> </ul>	<p><b>Prioridad 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la coordinación, la colaboración y la participación de los Estados miembros, incluido todos los actores, en la preparación, respuesta y recuperación en casos de desastre.</li> <li>Fortalecer la acción coordinada para abordar los desafíos de la región relativos a la movilidad humana en el contexto de desastres.</li> <li>Promover el intercambio de conocimientos sobre la recuperación después de un desastre.</li> <li>Fortalecer el intercambio de conocimientos y experiencias/experticia sobre herramientas para la mejora de los procesos de planificación del desarrollo que consideren el riesgo de desastres.</li> <li>Desarrollar y compartir las mejores prácticas y estrategias para mejorar los sistemas integrales de alerta temprana.</li> <li>Fortalecer los sistemas de protección social para que puedan responder mejor a las crisis y alcancen a los más vulnerables de manera oportuna.</li> <li>Promover la planificación para la recuperación.</li> <li>Fortalecer la cooperación internacional para mejorar la preparación, respuesta a desastres y recuperación post-desastre</li> </ul>

El SELA agrupa al riesgo de desastres dentro de su eje temático de desarrollo social. Esta decisión de clasificación del tema es una auspiciosa señal respecto a los ángulos y enfoque de la organización respecto al desafío de los desastres. Tradicionalmente, y justamente por la malinterpretación de estos procesos como algo natural, suelen ser ubicados como temas ambientales, que, aunque en parte lo son, tienen su génesis en procesos sociales. La práctica y la evidencia han constatado además que las formas más eficientes de atender estos desafíos son a través de la reducción de la vulnerabilidad y exposición de las personas; la consecuencia operativa para incrementar el impacto de las políticas públicas es enfatizar la dimensión social del riesgo como el ámbito de entrada. Las posibilidades de articulación y sinergia de la GRD con otras áreas de trabajo del SELA son muchas y muy variadas, tal como se puede ver en el ejercicio presentado en la Tabla 4. Allí se presenta para el Eje Temático III, las correspondencias entre las actividades que plantea (no solo para el ámbito de GRD) con actividades acordadas en el PAR.

**Tabla 4.** Correspondencia de actividades entre el Eje Temático III del PT -SELA y el PAR

PROGRAMA DE TRABAJO SELA Eje Temático: Desarrollo Social Proyecto – Actividad	PLAN DE ACCION REGIONAL - UNDRR Prioridad (P)* - Número de Iniciativa (#)
<u>Programa I: Desarrollo sostenible y resiliente.</u>	
A1. Diagnóstico de la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios de Latinoamérica y el Caribe:	P4-28 Fortalecer los sistemas de protección social para que puedan responder mejor a las crisis y alcancen a los más vulnerables de manera oportuna.
<u>Programa II: Gestión integral del riesgo de desastres y cambio climático.</u>	
A-1. Construcción de alianzas público-privadas (APP) para la Reducción del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe.	<p>P2-15 Promover alianzas público-privadas y facilitar el compromiso y la participación del sector privado en la implementación del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, incluyendo en el diseño de planes y estrategias, en reconocimiento del rol crítico que puede tener en el desarrollo de herramientas, enfoques y tecnologías para comprender el riesgo, su responsabilidad para asegurar que las inversiones son informadas por el riesgo, y en consideración de sus capacidades para apoyar los esfuerzos de preparación, respuesta y reconstrucción.</p> <p>P3-16. Impulsar la realización de estudios regionales sobre buenas prácticas de financiación y transferencia del riesgo en diferentes niveles territoriales, y fortalecer la cooperación con compañías de seguros para promover una mayor cobertura, generar incentivos, fortalecer la evidencia sobre el impacto de los desastres y promover inversiones resilientes.</p> <p>P3-17. Mejorar y movilizar la inversión en la reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local, incluso a través de vínculos con las asignaciones financieras para la adaptación y mitigación del cambio climático en la reducción del riesgo de desastres según sea apropiado, y seguir fomentando el apoyo presupuestario y multilateral para la reducción del riesgo de desastres en todos los sectores y en todos los niveles.</p>

<p>A-2. Fortalecimiento de la continuidad de gobierno y de operaciones ante situaciones de desastres.</p>	<p>P1-2 Fortalecer el monitoreo, la evaluación y el registro de riesgos y pérdidas ocasionadas por desastres, tanto posibles como ya existentes, centrándose específicamente en el mantenimiento de registros históricos para documentar futuras acciones y que permitan crear escenarios de riesgo.</p> <p>P3-21. Promover la socialización de mejores prácticas sobre la continuidad de negocios, incluyendo la continuidad de servicios y funciones de gobierno y de otros servicios de vital importancia, teniendo en cuenta todas las amenazas, según corresponda y sea pertinente.</p> <p>P4-29. Promover la planificación para la recuperación para facilitar una recuperación más efectiva y eficiente luego de un desastre.</p> <p>P4-30. Fortalecer la cooperación internacional, incluyendo la cooperación sur-sur, para facilitar el flujo de herramientas, tecnologías y habilidades para mejorar la preparación, respuesta a desastres y recuperación post-desastre, reconstruyendo de una manera mejor y más verde.</p>
<p>A-3. Protocolo de desastres asociados a fenómenos naturales para América Latina y el Caribe.</p>	<p>P2-8. Reforzar la coherencia de los enfoques para reducir el riesgo de desastres y hacer frente al cambio climático, promoviendo una planificación participativa e inclusiva que garantice que las estrategias de reducción del riesgo de desastres se integren en los procesos de desarrollo sostenible a nivel regional, nacional y local.</p>
<p>A-4. Asistencia técnica y acompañamiento en materia de protección social.</p>	<p>P2-10. Mejorar y aumentar los programas dedicados al desarrollo de capacidades, tanto presenciales como a distancia, dirigidos a diferentes sectores, organizaciones (públicas y privadas) y grupos vulnerables.</p>
<p><u>Programa III: Promoción de una visión integral de la movilidad humana.</u></p>	
<p>A-4. Capacitación sobre desarrollo de sistemas nacionales y regionales de información sobre datos migratorios.</p>	<p>P4-24. Fortalecer la acción coordinada, multisectorial para abordar los desafíos diversos y específicos de la región relativos a la movilidad humana en el contexto de desastres y cambio climático.</p>

\*P1 - Comprender el riesgo de desastres; P2 - Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; P3 - Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; P4 - Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

**Fuente:** SELA (2022) y UNDRR (2021b).



## ● **Temas estructurantes para el SELA en GRD**

El potencial del SELA para incidir en la agenda de gestión del riesgo de desastres en la región se extiende además a otros ejes temáticos de su plan de trabajo, y en general, a áreas que son parte central de su mandato. Al ser la gestión del riesgo de desastres un enfoque transversal a las actividades del desarrollo, cualquier actividad puntual de desarrollo social o económico puede beneficiarse de considerar cómo la implementación podría verse afectada por el impacto de un desastre o por la coexistencia con patrones de amenazas naturales que podrían afectar el desempeño de actividades productivas o servicios públicos. Enunciar estas preguntas dentro de cualquier proceso puede generar muchos ahorros en el futuro y contribuir a blindar el desempeño de las actividades, especialmente en momentos en que la coyuntura está matizada por altos niveles de incertidumbre: sobre las tendencias del clima, los flujos productivos globales, el panorama de inversión y otras dinámicas globales que tienen repercusiones directas en los mercados regionales.

Para efectos de la formulación del protocolo del SELA sobre GRD, y sobre la base del diagnóstico regional sobre el estado y las perspectivas del riesgo de desastres en la región, se identificaron

cuatro ámbitos prioritarios que se recomiendan considerar dentro del protocolo. Estos temas tienen un potencial demostrado para aglutinar esfuerzos de diferentes sectores en procesos concretos, en donde es posible medir resultados al tiempo que se generan beneficios para distintas agendas de manera simultánea. Son además temas que pueden abordar rezagos estructurales que arrastra la región por décadas y que, además, pueden tener efectos de corto plazo en algunos retos derivados de la coyuntura actual de recuperación económica, reacomodo de los mercados y fortalecimiento de la Agenda 2030 posterior al impacto de la pandemia; es decir, se ocupan tanto de necesidades urgentes que los países deberían implementar en los próximos cinco años para recuperarse de mejor forma de las crisis pero sin perder la vista en el mediano y largo plazo, balanceando la reacción ante la crisis con un enfoque prospectivo que se ocupe de transformar desafíos estructurales que persisten desde los ochenta. Son temas que cada vez serán más importantes para los países y sobre los que la acción multilateral tendrá un rol fundamental, dada la dificultad para muchos países del área de avanzar sólidamente por sus propios medios.

## ● **Generación de información sobre riesgo de desastres**

Cualquier ejercicio de planificación que no cuente con información de calidad tendrá altas probabilidades de fracasar. Actualmente, la capacidad regional para generar información sobre riesgo de desastres ha disminuido notablemente. Gran parte de las bases de datos que los países alimentaban con información sobre riesgo de desastres se han desactualizado; además los parámetros de recopilación dificultan el análisis regional, crítico en un tema que no puede resolverse desde un enfoque nacional. Por otra parte, la evolución del tema en las últimas décadas ha mostrado que los paquetes de información que deben ser recopilados van más allá del recuento de incidentes o daños directos de los desastres; es importante además profundizar en el análisis de daños y pérdidas de mediano plazo y más enfocados en impactos sectoriales concretos. Similarmente, es importante fortalecer

la sistematización de información que permita ver las relaciones entre los impulsores subyacentes y el riesgo de desastres, lo que requiere de un acercamiento metodológico e institucional con otros sectores del desarrollo. El mejoramiento de los sistemas de registro de datos e información sobre riesgo de desastres es un punto central para mejorar los análisis y, lo más importante, transparentar a la ciudadanía los impactos de las políticas públicas en las condiciones de seguridad de la población. Además del efecto primario de mejora en los procesos de GRD, el fortalecimiento de este ámbito genera capacidades en materia de desarrollo, resiliencia y redundancia de las actividades económicas; en otras regiones del planeta este es un punto en el que tanto el sector privado como el público invierten de manera prioritaria porque han constatado sus beneficios en aspectos concretos de productividad.

## ● Consideraciones sobre riesgo de desastres en el diseño de la política social

Este tema será crítico de atender en el corto plazo en virtud de las proyecciones de lenta recuperación económica que afectará a la región y las implicaciones en materia de aumento de la pobreza, la exclusión y desigualdad. Para evitar un aumento drástico en la cantidad de damnificados en futuros desastres, es urgente que los gobiernos logren focalizar acciones de protección social en zonas en donde se han identificado condiciones de riesgo crónico, es decir, regiones en donde, casi anualmente, se reportan incidentes o desastres, especialmente vinculados con fenómenos hidrometeorológicos. Estas áreas enfrentarán con alto nivel de seguridad eventos que tendrán un impacto mayor entre la población que generalmente sufre los embates. En este sentido, es importante generar programas de protección

social que traten de anticipar lo mejor posible los impactos que se registrarán en los próximos dos a tres años, mientras las comunidades logran reestructurar sus medios de vida o reinsertarse a otras cadenas de valor. Estos escenarios de riesgo extensivo de desastre, aunque no lleguen a ser destacables en términos macroeconómicos, podrían suponer un lastre adicional para los grupos tradicionalmente vulnerables, con afectaciones directas en el desarrollo de población joven. Este tipo de iniciativas, además de priorizar la protección social de los grupos más necesitados, tiene el potencial de redireccionar inversión en servicios públicos que pueden planificarse de mejor forma y además cerrar parte de la brecha de acceso que han padecido territorios específicos por años.



## ● Protección y transferencia financiera ante el riesgo de desastres

Desde inicios de los 2000, las posibilidades para mejorar la protección financiera y fiscal ante el impacto de los desastres se han diversificado y mejorado a niveles inéditos; sin embargo, este potencial sigue siendo subutilizado en la región pese a los beneficios demostrados a nivel mundial. Los instrumentos de protección financiera ante el riesgo de desastres han demostrado ser de gran utilidad para proteger la estabilidad fiscal y reducir el impacto que los desastres tienen en los presupuestos públicos y privados ante las necesidades de reconstrucción y recuperación. Además de los seguros, existen otros mecanismos que tanto gobiernos en su conjunto, como

instituciones en particular pueden adquirir o desarrollar para proteger sus portafolios, reducir los tiempos de recuperación y transferir porciones de los impactos a mercados internacionales. Uno de los principios básicos en este tema es que los beneficios tenderán a ser mayores entre más colectiva sea la iniciativa. Ejemplos como el del CCRIF y otros mecanismos de aseguramiento colectivo tienen beneficios claros en la reducción de las primas y las opciones de aseguramiento. En este sentido, espacios como el que convoca el SELA tienen un potencial poco explorado para mejorar la protección financiera en actividades productivas ante desastres.

- **Planificación para la Continuidad de Operaciones y para la Recuperación post desastre**

Este tema que el SELA ha impulsado en el pasado y aun consta en su Plan de Trabajo, sigue siendo un tema prioritario en la región. Solo pocos países como Chile, Colombia, México y Costa Rica cuentan con algunos marcos normativos institucionales y presupuestales que permiten la implementación de mecanismos para el restablecimiento de medios de vida, servicios básicos e infraestructura, de forma tal que se reduzca la improvisación,

la ineficiencia y la ineficacia en los procesos de recuperación<sup>3</sup>. Si a esto agregamos la posibilidad de poder insertar en estos planes medidas que permitan la no reconstrucción de las condiciones de vulnerabilidad que por décadas se ha instalado en la región, principalmente debido a aspectos de vulnerabilidad institucional entre otros factores ya descritos en este informe, este tema seguirá siendo central para los actores que el SELA convoca.

---

3. Ver <https://riskmonitor.iadb.org> para más detalle.



## BIBLIOGRAFIA

- Bello, O, Bustamante, A. y Pizarro, P. 2020. Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108). Santiago: CEPAL
- Benson, C. y Clay, E. 2004. Understanding the economic and financial impacts of natural disasters. Washington, DC: World Bank.
- CEPAL. 2016. La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2)). Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2019. Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1). Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2021a. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/8-P), Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. 2021b. La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe especial N°9.
- CEPAL. 2022. Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1). Santiago: Naciones Unidas.
- Conisilla, M, Arias, J y Rodríguez, D. 2022. Aumenta 137% el valor de las importaciones de fertilizantes químicos de América Latina y el Caribe en 2022. Blog del IICA. Recuperado de: <https://blog.iica.int/blog/aumenta-137-valor-las-importaciones-fertilizantes-quimicos-america-latina-caribe-en-2022>
- EIRD. 2009. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Ginebra: EIRD.
- EJF. 2006. Mangroves: Nature's defence against tsunamis. A report on the impact of mangrove loss and shrimp farm development on coastal defences. London: Environmental Justice Foundation.
- Fernand, P. y Pastás, E. 2022. Corrupción y crecimiento económico en Latinoamérica y el Caribe. Revista de Economía del Caribe. N°29. pp. 32-49
- Fernandes, M. 2022. El conflicto entre Rusia y Ucrania y su impacto en los precios de la energía. KPMG Business Insights América del Sur N°30. Recuperado de: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/co/sac/pdf/2022/09/bc-bi30-art%C3%ADculo-esp2.pdf>
- Fernández, M. 1996. Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres. Lima: LA RED.
- Gligo, N y otros. 2020. La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2020/11-P). Santiago: Naciones Unidas.
- Guénette, J; Kose, M; y Sugawara, N. 2022. Is a Global Recession Imminent? EFI Policy Note, No.4. Washington, DC: World Bank.
- Guerrero, R. 2018. Siete cosas que debes saber sobre los desastres en América Latina y el Caribe. Blogs del BID. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/siete-cosas-que-debes-saber-sobre-los-desastres-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Hallegatte, S; Rentschler; y Rozenberg, J. 2019. Lifelines: Tomando acción hacia una infraestructura más resiliente. Washington, DC: World Bank.
- Hofman, A; Mas, M; Aravena, C; y de Guevara, J. 2017. Crecimiento económico y productividad en Latinoamérica. El proyecto LA-KLEMS. En El Trimestre Económico. Vol. LXXXIV (2), núm. 334, pp 259-306.
- Lavell, A. 1993. Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: Un encuentro inconcluso. En A. Maskrey (compilador). Los desastres no son naturales. Lima: LA RED.

- Lavell, A. 2014. Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo. Lima: PREDECAN.
- Malagón, E. 2021. Informe temático regional: Prevención de la Corrupción de Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas. Bogotá: Observatorio Ciudadano de Corrupción.
- OCDE, CAF, CEPAL y Comisión Europea. 2019. Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición. París: OECD.
- OCHA. 2020. Desastres naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019. Panamá: OCHA.
- O'Keefe, P, Westgate, K & Wisner, B. 1976. Taking the naturalness out of natural disasters. *Nature* 260, 566-567.
- Pérez, A. 2022. Corrupción en las contrataciones públicas: investigaciones recientes y tendencias de investigación. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4) 1652-1670.
- Perrotti, D. y Sánchez, R. 2011. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.
- PNUD. 2022. Informe sobre Desarrollo Humano 2021/22. Nueva York: Naciones Unidas.
- Sánchez, R; Lardé, J; Chauvet, P; y Jaimurzina, A. 2017. Inversiones en infraestructura en América Latina. Santiago: Naciones Unidas.
- SELA. 2006. Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Recuperado de: [http://www.sela.org/media/3202798/t023600000397-0-convenio\\_de\\_panama\\_enero\\_2006.pdf](http://www.sela.org/media/3202798/t023600000397-0-convenio_de_panama_enero_2006.pdf)
- Swiss Re. 2022a. Hurricane Ian drives natural catastrophe year-to-date insured losses to USD 115 billion, Swiss Re Institute estimates. Press release. Recuperado de: [https://mailing-ircockpit.eqs.com/crm-mailing/a21e80ec-571e-1015-b4d5-273805d60f5f/cfd51e6f-fa63-462b-bdea-83e0ff1873d3/29a54bb4-76f5-4433-9f43-70d7ec9942b3/Swiss+Re\\_PR\\_YTD\\_cata+estimates\\_EN.pdf](https://mailing-ircockpit.eqs.com/crm-mailing/a21e80ec-571e-1015-b4d5-273805d60f5f/cfd51e6f-fa63-462b-bdea-83e0ff1873d3/29a54bb4-76f5-4433-9f43-70d7ec9942b3/Swiss+Re_PR_YTD_cata+estimates_EN.pdf)
- Tanner, T; Surminsk, S; Wilkinson, E; Reid, R; Rentschler, J; y Rajput, S. 2015. The triple dividend of resilience. Realising development goals through the multiple benefits of disaster risk management. Washington, DC: World Bank.
- UCLouvain. 2023. EM-DAT database. Recuperada de: <https://public.emdat.be/>
- UNDRR. 2021. Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Ciudad Panamá: UNDRR.
- UNDRR. 2021b. Plan de Acción Regional para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe. Ciudad Panamá: UNDRR.
- UNDRR. 2022. Terminología sobre riesgo de desastre. Versión en línea. Recuperado de: <https://www.undrr.org/terminology>
- UNESCO, UNICEF y CEPAL. 2022. La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030. Santiago: Naciones Unidas.
- UNISDR. 2015. Marco de Sendai para la Reducción de Desastres 2015-2030. Ginebra: Naciones Unidas.
- UNISDR y Corporación OSSO. 2013. Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011. Panamá: UNISDR.
- Vergara, W; Gallardo, L; Ríos, A; Isbell, P; Prager, S; y de Camino, R. 2016. The Economic Case for Landscape Restoration in Latin America, Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales.

# Países miembros del SELA:



## Argentina

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA ARGENTINA  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
10 de enero de 1977  
**Capital:** Buenos Aires



## Bahamas

**Nombre oficial:**  
MANCOMUNIDAD DE LAS  
BAHAMAS  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
25 de marzo de 1998  
**Capital:** Nasáu



## Barbados

**Nombre oficial:**  
BARBADOS  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
4 de junio de 1976  
**Capital:** Bridgetown



## Belize

**Nombre oficial:**  
BELICE  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
6 de marzo de 1992  
**Capital:** Belmopán



## Bolivia

**Nombre oficial:**  
ESTADO PLURINACIONAL  
DE BOLIVIA  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
7 de junio de 1976  
**Capital:** La Paz



## Brasil

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA FEDERATIVA  
DE BRASIL  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
14 de Mayo de 1976  
**Capital:** Brasilia



## Chile

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE CHILE  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
18 de octubre de 1977  
**Capital:** Santiago



## Colombia

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
18 de junio de 1979  
**Capital:** Bogotá



## Cuba

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE CUBA  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
14 de enero de 1976  
**Capital:** La Habana



## Ecuador

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
2 de abril 1976  
**Capital:** Quito D.M.



## El Salvador

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE EL  
SALVADOR  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
29 de octubre de 2009  
**Capital:** San Salvador



## Guatemala

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE  
GUATEMALA  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
2 noviembre 1976  
**Capital:** Ciudad Guatemala



## Guyana

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA COOPERATIVA  
DE GUYANA  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
17 de enero de 1976  
**Capital:** Georgetown



## Haití

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE HAITÍ  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
17 de marzo de 1977  
**Capital:** Puerto Príncipe



## Honduras

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE HONDURAS  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
14 de junio de 1976  
**Capital:** Tegucigalpa



## México

**Nombre oficial:**  
ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
14 enero de 1976  
**Capital:** Ciudad de México



## Nicaragua

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE  
NICARAGUA  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
2 de febrero de 1976  
**Capital:** Managua



## Panamá

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DE PANAMÁ  
**Fecha de ingreso al SELA:**  
4 de diciembre de 1975  
**Capital:** Ciudad de Panamá



### Paraguay

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DEL  
PARAGUAY

**Fecha de ingreso al SELA:**  
19 de septiembre de 1986  
**Capital:** Asunción



### Perú

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DEL PERÚ

**Fecha de ingreso al SELA:**  
29 de abril de 1976  
**Capital:** Lima



### República Dominicana

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Fecha de ingreso al SELA:**  
04 de junio de 1976  
República Dominicana  
**Capital:** Santo Domingo



### Suriname

**Nombre oficial:**  
SURINAME

**Fecha de ingreso al SELA:**  
27 de julio de 1979  
**Capital:** Paramaribo



### Trinidad y Tobago

**Nombre oficial:** REPÚBLICA  
DE TRINIDAD Y TOBAGO

**Fecha de ingreso al SELA:**  
7 de junio de 1976  
**Capital:** Puerto España



### Uruguay

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA ORIENTAL  
DEL URUGUAY

**Fecha de ingreso al SELA:**  
16 de marzo de 1977  
**Capital:** Montevideo



### Venezuela

**Pais Sede**

**Nombre oficial:**  
REPÚBLICA BOLIVARIANA  
DE VENEZUELA

**Fecha de ingreso al SELA:**  
14 de enero de 1976  
**Capital:** Caracas



## CONTACTO

Teléfonos:+58 212 9557111

Sela\_sp@sela.org

sela@sela.org

Torre Europa. Piso 4.

Avenida Francisco de Miranda.

Caracas - Venezuela.



Web: [www.sela.org](http://www.sela.org)



@SELAINFORMA



@SELAINFORMA



organismointernacionalsela



SELAINFORMA



SELAVIDEOS



SELA INFORMA



SISTEMA ECONÓMICO  
LATINOAMERICANO  
Y DEL CARIBE