

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

GVR

SÍNTESIS

2019

Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres



Naciones Unidas

Síntesis del GAR19

La **Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)** trabaja con intelectuales, profesionales, expertos e innovadores para investigar la situación del riesgo en todo el mundo, de forma que pone de relieve las novedades, detecta las tendencias que van surgiendo, descubre los patrones preocupantes, analiza los comportamientos y presenta los avances realizados en la reducción del riesgo. Los hallazgos conforman el *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR)*, que se publica cada dos años.

El **GAR** es conocido por revolucionar el ámbito del riesgo y su reducción, ya que cuestiona las normas predominantes y nos incita a todos a reconsiderar nuestro comportamiento y nuestras decisiones. Pese a que el riesgo de desastres ha sido el punto de partida, no cabe duda de que, en un mundo cada vez más conectado, ningún aspecto relacionado con el riesgo presenta un carácter aislado. No podemos adoptar un enfoque limitado con respecto a la definición del riesgo o a la forma en que lo abordamos.

Por eso, el último **GAR** (GAR19) va más allá del riesgo de desastres y pasa a considerar la naturaleza plural del riesgo: en múltiples dimensiones, a múltiples escalas y con múltiples repercusiones. Ofrece información actualizada sobre cómo entendemos, en los planos gubernamental, comunitario y personal, nuestra relación con el riesgo y con su reducción.

El informe recoge las primeras novedades de los países sobre los progresos realizados en la consecución de las siete metas del **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai)** —la guía mundial para comprender y abordar el riesgo—, y hace especial hincapié en la **meta e) para 2020**: incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias nacionales y locales para reducir el riesgo de desastres en el año 2020.

La **Síntesis del GAR19** recoge diez ideas clave del **GAR19**. Estas ideas deberían animarnos a reconsiderar qué pensamos del riesgo y cómo reflexionamos sobre él, sobre sus problemas y sobre nuestras acciones relacionadas. Cada una de estas ideas está vinculada con la sección correspondiente del informe **GAR19** principal, de modo que quien lo desee pueda profundizar en los temas abordados.

“Si tuviera que describir en una sola frase el panorama mundial, diría que vivimos en un mundo en el que los desafíos globales están cada vez más integrados, pero las respuestas son cada vez más fragmentadas, y, si no se pone remedio a esta situación, será un caldo de cultivo idóneo para los desastres”.

António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, enero de 2019



La sorpresa es la nueva normalidad

PROBLEMA

Nuestro planeta, nuestras circunstancias, nuestras necesidades y nuestras decisiones siempre han ido evolucionando y cambiando. El riesgo forma parte de nuestra experiencia humana colectiva. Irónicamente, en la actual era de los datos, la información y la conectividad, pese a que podemos cuantificar un mayor número de aspectos que antes eran inciertos, queda patente que es mucho más elevado el volumen de los datos que desconocemos. No cabe duda de que los cambios están teniendo lugar de forma más rápida y sorprendente de lo que nunca habíamos imaginado, en múltiples dimensiones y a múltiples escalas.

Por lo tanto, aunque la modelización y los parámetros de medición resultan importantes, ya no podemos utilizar el pasado como un indicador fiable del futuro. Por ejemplo, los análisis del riesgo suelen arrojar valores de carácter económico sobre el costo previsto de determinados tipos de desastres. Por lo general, estos análisis se basan en los patrones sobre las amenazas y el grado de exposición, así como en las mediciones de la vulnerabilidad, criterios que todos los días se ven superados por la realidad. Además, están surgiendo nuevos riesgos y nuevas correlaciones que no habíamos anticipado. Las amenazas que antes nos parecían inconcebibles, ya no lo son.

Aumentará la incertidumbre sobre las situaciones a las que nos deberemos enfrentar. Y hay que tener en cuenta que la incertidumbre y las sorpresas generan malestar (las personas ansían tener el control), pero también brindan oportunidades. Aunque resulte difícil, es imprescindible aceptar esa incertidumbre y comprender que no podemos pretender controlar todos los cambios. A la vez, se trata de una descripción más honesta del mundo, que va más allá de los parámetros de medición simplificados. El reconocimiento de este hecho debe dar forma a los comportamientos venideros. Hoy en día, se están produciendo cambios extremos en los sistemas planetario y socioecológico, así que ya no podemos permitirnos el lujo de procrastinar. Si continuamos viviendo de esta manera, interactuando con los demás y con el planeta del modo actual, entonces nuestra propia supervivencia está en duda. Estas dificultades pueden parecer infranqueables. Además, la incertidumbre puede llevar a la paralización, lo que agravaría todavía más el riesgo.

ACCIÓN

Existen medidas claras que, como países, comunidades, personas y organizaciones, podemos adoptar. Tenemos que actuar de manera colectiva. El Marco de Sendai establece un plan convenido internacionalmente para hacer frente al riesgo. Debemos prevenir la aparición de nuevos riesgos y reducir los existentes de forma sistemática. Tenemos que fortalecer la capacidad de las personas, las comunidades, los países y los sistemas de resistir las perturbaciones y recuperarse tras ellas, resistir las tensiones y transformarse ante las crisis.

Debemos anticiparnos a las sorpresas y a las transformaciones no lineales y estar preparados para lidiar con ellas, mediante estrategias y planes flexibles y ágiles. Tenemos que ser capaces de hacer ajustes en tiempo real que se anticipen y respondan a los cambios en la búsqueda de las actividades económicas y del desarrollo sostenible. Para ello, se necesitan marcos de planificación con capacidad de adaptación y previsión que traten de identificar los factores de riesgo en los sistemas para evitar y mitigar el riesgo, y que a la vez permitan a los encargados de su aplicación reaccionar rápidamente y tomar las decisiones sobre financiación lo más cerca del terreno que resulte posible. Nuestra flexibilidad debe ser tan dinámica como los cambios a los que esperamos sobrevivir.

Tenemos que aplicar lo que sabemos y reconocer nuestras lagunas de conocimientos, además de establecer prioridades a la hora de entender los aspectos que aún desconocemos. Y, sobre todo, no podemos dejar que la inercia y la falta de visión nos impidan pasar a la acción. Debemos actuar con urgencia y mayor ambición, de manera proporcional a la envergadura de la amenaza.

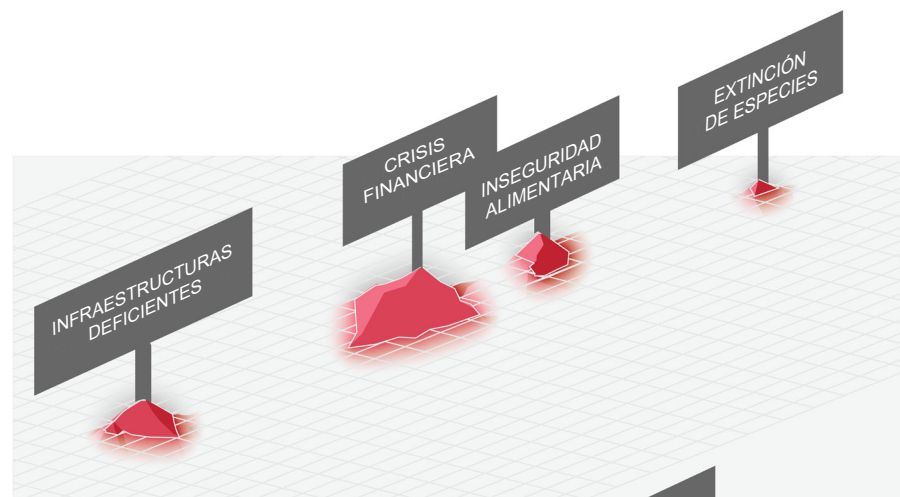
**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

CAPÍTULO 2

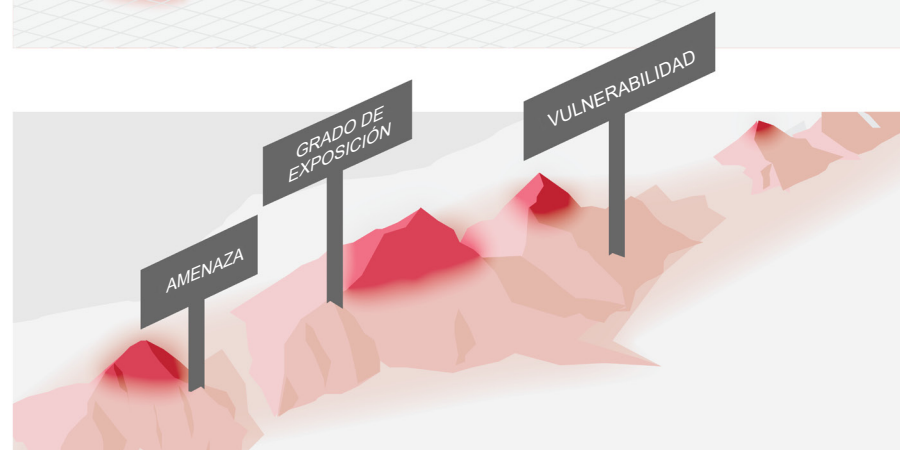
PARTE I

PARTE III

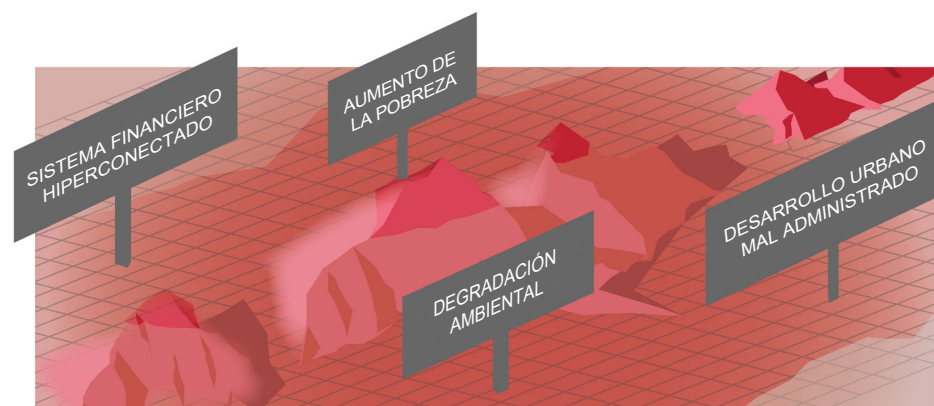
Materialización del riesgo



Contexto



Motivado por



Mayores riesgos en un mundo cada vez más pequeño

PROBLEMA

Los cambios no se producen de manera aislada ni en línea recta. Las transformaciones no lineales introducen nuevos patrones de amenazas; las variables que controlan nuestro futuro están en constante evolución. Las decisiones que tomamos dan lugar a nuevos riesgos, emergentes y de mayor envergadura. La actividad humana aumenta el grado de exposición e incrementa la propensión a que se encadenen las repercusiones en los sistemas, de manera que esa actividad crea bucles de retroalimentación con consecuencias en cadena difíciles de prever.

Los datos y las analíticas (así como los titulares de las noticias) tienden a compartimentar el riesgo para simplificarlo y cuantificarlo. Esto resulta peligroso. Los enfoques centrados en cifras (en especial, cifras relacionadas con fenómenos extremos únicos, como los tsunamis o las pandemias) hacen hincapié en las consecuencias directas a corto plazo. Por consiguiente, fracasamos constantemente a la hora de entender el riesgo y describirlo de manera correcta, en particular sus efectos longitudinales. Por ejemplo, al margen de los efectos directos, existen muy pocos análisis acerca de las consecuencias decenales para el bienestar y las aspiraciones de desarrollo de los países, las provincias o las ciudades en los que algún desastre ha destruido escuelas y causado la muerte de alumnos.

En vista del aumento de la complejidad y las interacciones en los sistemas humanos, económicos y políticos (p. ej., el sistema financiero internacional, la tecnología de la información y las comunicaciones, las cadenas comerciales y de suministro, las megalópolis y la urbanización) y los sistemas naturales (marinos, terrestres y aéreos), el riesgo presenta un carácter cada vez más sistémico.

Pensemos en el cambio climático debido al calentamiento global, que, en estos momentos, contribuye a la degradación ambiental y a la pérdida de biodiversidad, con los efectos consiguientes en la producción de las cosechas y de los alimentos, el comercio internacional, la volatilidad de los mercados financieros y la inestabilidad política. Otro caso serían los desastres tecnológicos desencadenados por amenazas naturales, donde, por ejemplo, un fenómeno climático extremo conlleva la materialización de un riesgo tecnológico “oculto”, lo que causa la caída parcial o total de la red eléctrica nacional, con efectos en cascada en la continuidad de las operaciones, las infraestructuras esenciales y la seguridad civil, o con la interrupción de los servicios básicos.

ACCIÓN

Ha llegado a su fin la era de la reducción del riesgo amenaza por amenaza. Es necesario que reflexionemos sobre la naturaleza sistémica del riesgo a la hora de abordarlo. Tenemos que afinar y perfeccionar nuestra forma de entender los sistemas antropogénicos en la naturaleza para detectar las primeras señales y correlaciones con el fin de prepararnos, anticiparnos y adaptarnos mejor.

Por lo tanto, debemos dejar de trabajar en esferas de riesgo separadas (p. ej., espaciales, geográficas, temporales o disciplinarias) al designar y poner en práctica las distintas intervenciones. A pesar de que puede resultar práctico clasificar el riesgo, de forma que podamos delegar la responsabilidad en diferentes organizaciones, instituciones o personas, necesitamos promover procesos de toma de decisiones y evaluación del riesgo transdisciplinarios, integrados y multisectoriales, a fin de mejorar la eficiencia, reducir la duplicación de esfuerzos y lograr acciones conectadas y colectivas.

Esto reviste una especial importancia en los Gobiernos nacionales. El riesgo no se debe dividir en compartimentos estancos. Es necesario convocar a los organismos nacionales de planificación con representación de todos los sectores con el fin de elaborar estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres que adopten un enfoque para reducir el riesgo que incluya a todas las instituciones estatales. Ya se ha creado un proceso para elaborar un Marco para la Evaluación del Riesgo Global (GRAF), destinado a facilitar la generación de información y conocimientos que sirvan de respaldo y orientación a esta clase de iniciativas. Se requiere una financiación y una colaboración continuadas, plurianuales y creativas para que los líderes y los órganos estatales dispongan de las herramientas necesarias para reconocer mejor los riesgos sistémicos y aplicar estrategias de gestión del riesgo financiadas y sostenibles a todas las escalas.

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

CAPÍTULO 2

PARTE I

PARTE III

CONTEXTO ACTUAL

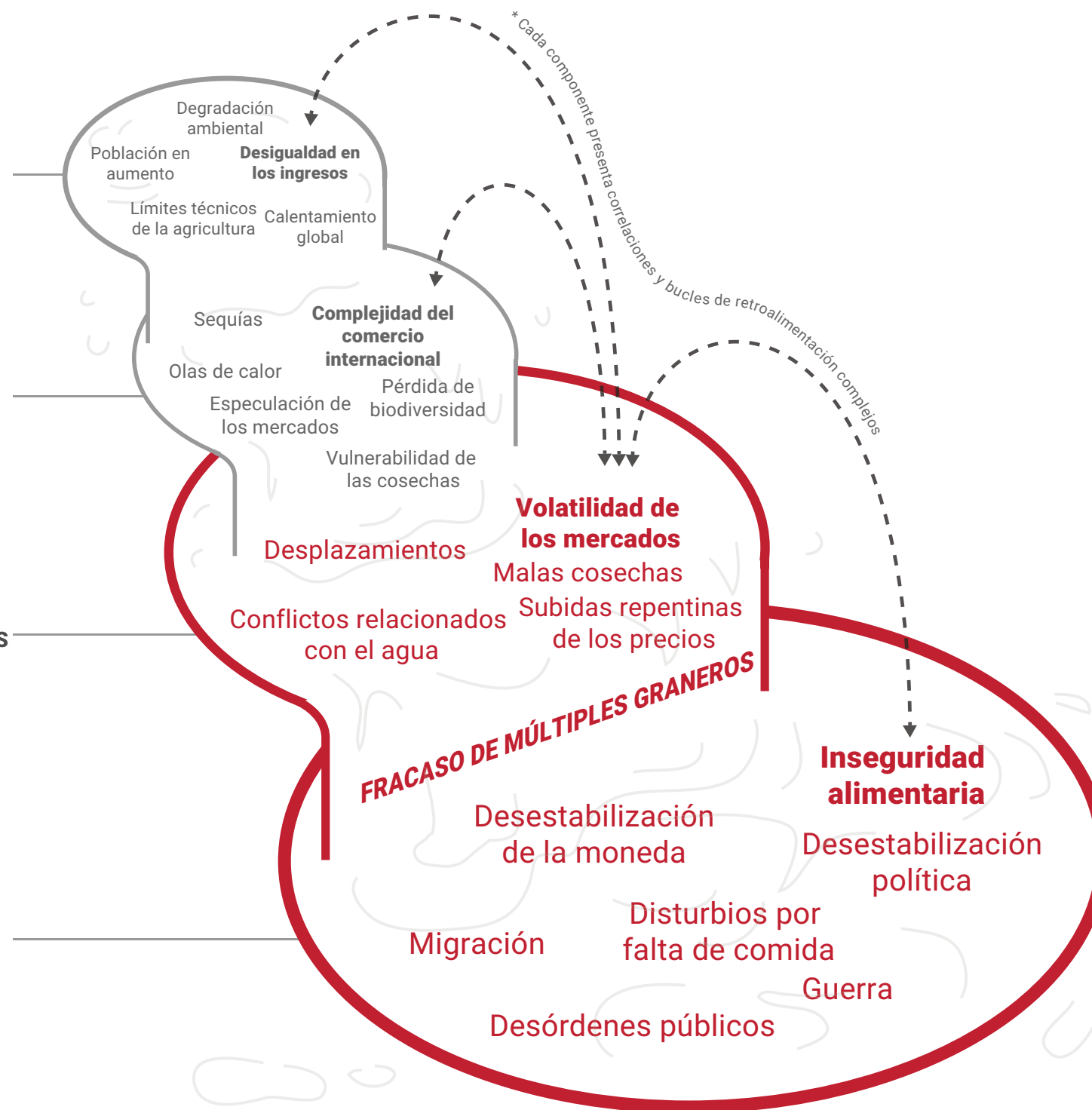
La capacidad de absorber los acontecimientos negativos está disminuyendo lentamente (p. ej., el crecimiento de la población lleva la tecnología agrícola al límite)

FACTORES DE ESTRÉS

PUNTOS DE INFLEXIÓN REPENTINOS Y GRADUALES

Un fenómeno de gran magnitud o múltiples fallos simultáneos podrían sobrepasar de repente la capacidad restante

FALLA SISTÉMICA

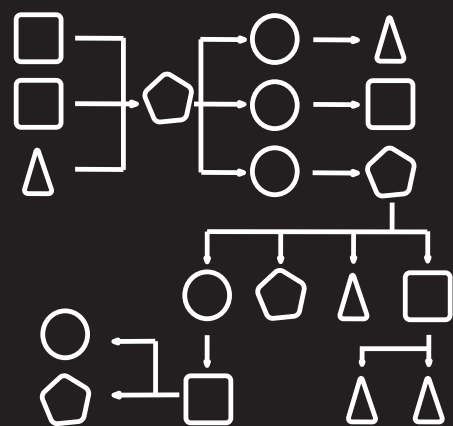


Se trata de un desafío complejo: abordémoslo

PROBLEMA

Para entender los riesgos es necesario comprender qué sabemos y qué no sabemos, e incluso, intentar poner remedio a aquellos aspectos que desconocemos. El riesgo reviste una gran complejidad. Tenemos que entender cómo se afronta sin recurrir a medidas reduccionistas que aíslan los riesgos e ignoran su naturaleza sistémica. Debemos revocar las instituciones, los enfoques de gobernanza y las modalidades de investigación que tratan los riesgos de manera aislada y fuera de sus contextos socioecológicos y socioeconómicos.

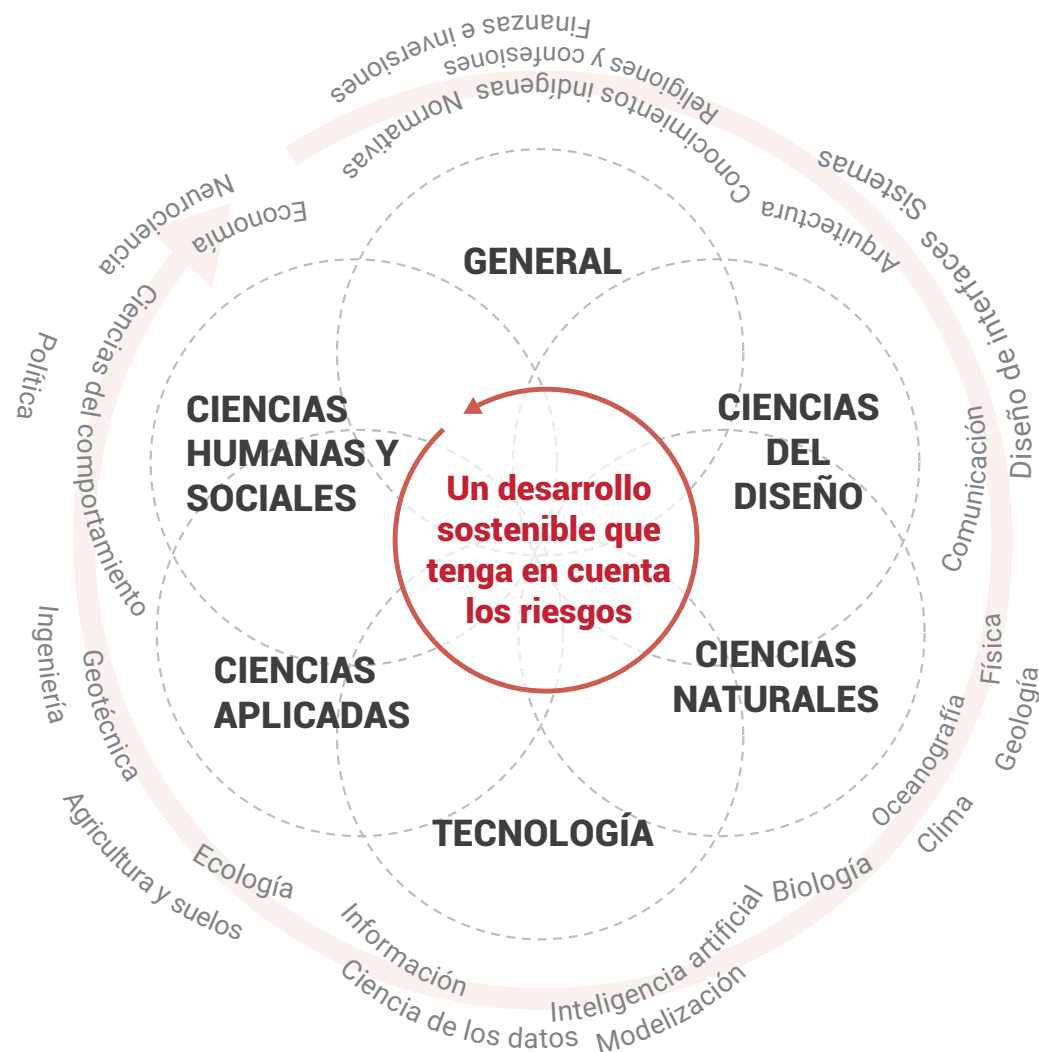
El Marco de Sendai adopta un enfoque interrelacionado y plural para comprender el riesgo. Reconoce que el comportamiento de los sistemas no es lineal: engloba una amplia variedad de amenazas que va más allá de las amenazas naturales e incluye las antropogénicas (p. ej., la contaminación, los accidentes químicos o la gripe aviar). Nos incita a realizar un cambio fundamental en la forma en que desarrollamos y utilizamos la información para tomar decisiones, sin recurrir a la simplificación deliberada del problema y de sus causas al sacarlo de su contexto.



COMPLICADO



COMPLEJO



ACCIÓN

Es inevitable aplicar cierto grado de reduccionismo (de hecho, en la ciencia, este enfoque ha aportado importantes beneficios, como los avances en la biología molecular y en nuestra comprensión de la inmunología y las enfermedades humanas). Debemos desprendernos de la práctica predominante, que consiste en la investigación compartimentada y en la evaluación y la gestión del riesgo amenaza por amenaza, si queremos entender mejor los sistemas y riesgos complejos, así como encontrar soluciones de manera colectiva. Esto se aplica tanto a nuestros mecanismos y configuraciones institucionales para la gobernanza en materia de riesgo como a la organización comunitaria, las iniciativas de investigación y la política macroeconómica.

Tenemos que adoptar enfoques pragmáticos y pluralistas que puedan estudiar los fenómenos del riesgo en diversos niveles. Por ejemplo, deberíamos rediseñar nuestras metodologías de investigación para trabajar de forma transdisciplinaria, implicar a otras contrapartes no tradicionales (p. ej., los conocimientos indígenas, las confesiones y la ciencia ciudadana) y posibilitar iniciativas innovadoras y colectivas (p. ej., entre sismólogos, investigadores sociales e ingenieros urbanos, o mediante marcos transdisciplinarios para la gestión de incidentes).

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

CAPÍTULO 2

PARTE I

PARTE III

El elevado costo de la vulnerabilidad

PROBLEMA

Los riesgos, las repercusiones y las capacidades de afrontamiento evolucionan a lo largo del ciclo de vida de cada persona. Las vulnerabilidades pueden aparecer y cambiar, agravarse y persistir durante períodos prolongados, lo que da lugar a diferencias de ingresos y desigualdad por razón de género, origen étnico, situación familiar y condición social. Esto puede contribuir a la transmisión intergeneracional de la vulnerabilidad y a la intensificación de las desigualdades. Aunque la vulnerabilidad no es una característica exclusiva de la pobreza, los desastres magnifican las desigualdades sociales existentes y perjudican todavía más a las personas que ya se encuentran en una situación vulnerable.

También debemos reconocer que no todos nosotros tenemos las mismas oportunidades de realizar elecciones positivas. El lugar, la edad, el género, el grupo de ingresos, la discapacidad y el acceso a los planes de protección social y las redes de seguridad social, así como los beneficios relacionados, influyen enormemente en las decisiones que las personas deben tomar para prever, evitar y mitigar los riesgos.

Una prueba especialmente clara de ello son los países afectados por conflictos, donde los primeros hallazgos de los informes nacionales señalan que existe una relación bidireccional entre la incidencia, el grado de exposición y la exacerbación de las vulnerabilidades, causada por la interconexión entre los desastres y el conflicto. Los desastres pueden agravar los conflictos al ejercer presiones adicionales sobre los ya exhaustos sistemas de gobernanza y al avivar las divisiones existentes. De manera similar, las reivindicaciones que determinan la forma y la duración de los conflictos pueden verse acentuadas por los desastres, que intensifican los desequilibrios presentes.

Para medir el grado en que las personas se ven afectadas por un desastre resulta imprescindible tener en cuenta cómo comparten las comunidades los recursos, pero también cómo lo hacen los miembros de un mismo hogar. Sin embargo, los parámetros tradicionales de medición no han sido capaces de captar este tipo de variaciones porque se detienen al llegar al plano nacional o subnacional. Los promedios nacionales, e incluso los promedios de las ciudades, a menudo esconden grandes desigualdades entre las diferentes poblaciones o los hogares.

*El lugar, la edad, el género, el grupo de ingresos, la discapacidad y el acceso a los planes de protección social y las redes de seguridad social, junto con los beneficios relacionados, **influyen enormemente en las decisiones que las personas deben tomar para prever, evitar y mitigar los riesgos.***

ACCIÓN

Basada en nuestra condición humana común, la defensa de aquellos que no pueden tomar decisiones es primordial. Frente a la naturaleza acumulativa y en cadena de la vulnerabilidad, necesitamos intervenciones realizadas en el momento oportuno para proteger de forma efectiva a aquellos grupos cuyos perfiles de vulnerabilidad (muchos de ellos estructurales o vinculados al ciclo de vida) los hagan más susceptibles al riesgo de desastres. Los cambios en la tecnología y en los tipos de colaboración ofrecen soluciones a algunos de los problemas ligados a la comprensión y la gestión del riesgo.

No obstante, con el fin de entender mejor las vulnerabilidades, necesitamos una labor sistemática y una financiación continua para integrar las evaluaciones del riesgo y recopilar los datos desagregados. Para ello, se requiere aprovechar los datos de los distintos marcos e indicadores globales, que se pueden emplear para comparar los resultados y los cambios que tienen lugar a lo largo del tiempo (entre los distintos países y hogares y dentro de estos), así como velar por que las necesidades de las poblaciones más vulnerables no sigan ignorándose.

Tenemos que comprender de qué modo las circunstancias vitales afectan a las probabilidades que tiene una persona de gozar de buena salud, recibir educación, acceder a los servicios básicos, llevar una vida digna y, en última instancia, “reconstruir mejor” después de una perturbación o impacto. Necesitamos una gestión socioeconómica sólida que sea más justa, inclusiva y equitativa, y que se fundamente en un entendimiento sistémico y multidimensional de la vulnerabilidad (incluidas las desigualdades y diferencias en la prosperidad común a medida que el mundo se enriquece). Debemos invertir en el capital humano para que las decisiones se tomen teniendo en cuenta los riesgos, con el objeto de empoderar a las personas vulnerables como impulsoras del cambio.

Los datos desagregados (p. ej., por sexo, edad, discapacidad, origen étnico, ingresos o ubicación geográfica) pueden constituir un elemento facilitador, ya que revelan los distintos efectos y experiencias que tienen las personas en las situaciones de desastre. Los datos de este tipo revelarán las carencias y reflejarán de modo más exhaustivo las condiciones en las que el riesgo se acumula y se materializa, lo que servirá de base para realizar intervenciones normativas que prioricen la gestión prospectiva y correctiva del riesgo en lugar de la gestión compensatoria.

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

PARTE I

PARTE II

PARTE III

Nada perjudica más el desarrollo que los desastres

PROBLEMA

El mundo no ha sido capaz de salir del círculo vicioso de desastre-respuesta-recuperación-repetición. Tradicionalmente, la financiación se ha centrado en reparar los daños tras los desastres. Sin embargo, este enfoque tipo parche no resulta apropiado. Por el contrario, continúa perjudicando los avances hacia el desarrollo sostenible. El riesgo que genera la interacción entre los complejos sistemas humanos y naturales, intensificado por los cambios climáticos, está haciendo retroceder las iniciativas centradas en lograr los objetivos de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda de 2030). La propia supervivencia de las personas de todo el mundo está en peligro.

La ayuda para el desarrollo relacionada con la reducción del riesgo ha sido altamente volátil y marginal, y se ha visto eclipsada por la financiación para responder a los desastres. La cifra total de 5.200 millones de dólares destinada a reducir el riesgo de desastres entre 2005 y 2017 representa una fracción marginal (3,8 %) del importe total de la ayuda internacional para el desarrollo. En general, predomina la ayuda posdesastre (es decir, para la respuesta a esos desastres, la reconstrucción, la rehabilitación y la recuperación), en detrimento de la financiación que se orienta a entender las vulnerabilidades subyacentes que contribuyen al riesgo y a reducirlas. Las necesidades mundiales de recursos para afrontar el incremento del riesgo crecen a mayor velocidad que la capacidad nacional e internacional de satisfacerlas, lo que deja atrás a millones de personas afectadas.

ACCIÓN

Las políticas mundiales incluyen un mensaje común: es primordial comprender qué características tienen las amenazas y de qué forma interactúan, así como gestionar el grado de exposición y la vulnerabilidad (aspectos esenciales del riesgo), para poder lograr el desarrollo y para hacerlo de modo sostenible.

Los riesgos que no se reconocen, que no se abordan y que no se conocen constituyen el meollo de las amenazas mundiales al desarrollo sostenible. En cuanto marco práctico para afrontar el riesgo, el Marco de Sendai es el hilo conductor de los acuerdos internacionales alcanzados después del año 2015: la Agenda de 2030, el Acuerdo de París, la Nueva Agenda Urbana, la Agenda de Acción de Addis Abeba y la Agenda para la Humanidad. También constituye la conexión lógica entre la reducción del riesgo y el aumento de la resiliencia, ya que mejorar la comprensión del riesgo, fortalecer la gobernanza en materia de riesgo, aumentar las inversiones y contar con una preparación mejor sientan las bases para la resiliencia de las personas, las comunidades, los Gobiernos y las empresas.

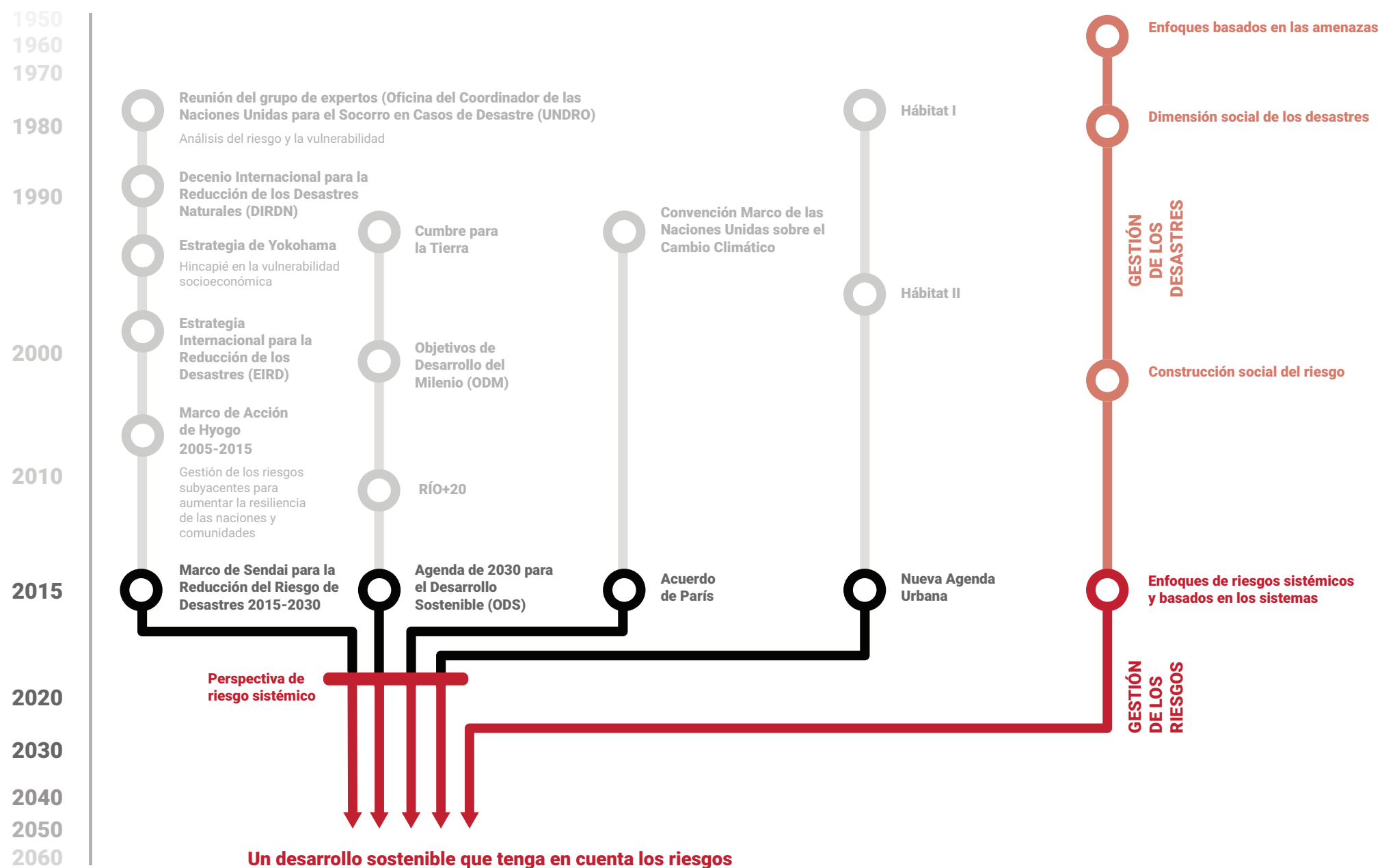
La planificación del desarrollo debe tener en cuenta los riesgos para dar lugar a un cambio sostenido. Para que el desarrollo considere y atienda los riesgos, las iniciativas deben incluir evaluaciones contextuales e integradas que reconozcan la diversidad y la complejidad de las amenazas y los riesgos de interacción reales y potenciales. Esto implica reconocer la interacción entre los riesgos, las decisiones humanas y los sistemas naturales, así como hacer hincapié en el uso racional de los limitados recursos disponibles. Con ese fin, debemos cambiar la planificación y la ejecución segmentadas y con escasa visión de futuro por enfoques transdisciplinarios y colaborativos que aumenten la resiliencia (p. ej., enfoques que promuevan los sistemas alimentarios locales y variados que satisfagan por completo y de modo estable los requisitos de salud alimentaria para todas las personas) y que, a la vez, regeneren los recursos oportunos y eviten las consecuencias negativas, ya sean previsibles o imprevisibles.

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

CAPÍTULO I

PARTE I

PARTE III



Nivelar el terreno de juego

PROBLEMA

El enfoque multilateral para el desarrollo y las políticas mundiales atraviesa importantes dificultades. Un número reducido de países se reparte los beneficios del desarrollo socioeconómico, la integración económica y el comercio, lo que deja al resto con un margen normativo limitado para negociar condiciones acordes a sus necesidades. Cada vez existen más pruebas de que los beneficios que trae la mayor integración económica no se están repartiendo de manera equitativa ni entre los diferentes países ni dentro de ellos. Los patrones insostenibles de crecimiento ocultan el aumento de los riesgos sistémicos en los distintos sectores (p. ej., la sobredependencia macroeconómica de un único cultivo o sector, junto con la superación de los 1,5 °C de calentamiento global con respecto a los niveles preindustriales), lo que afectará gravemente a las actividades económicas y perjudicará el desarrollo sostenible a largo plazo.

Somos testigos de las fuertes desigualdades que existen a la hora de repartir la carga entre los países de ingresos bajos y altos, de manera que los países más pobres son los más afectados y los que pagan un mayor precio por los desastres. Las pérdidas humanas y materiales con relación al producto interno bruto (PIB) tienden a ser más elevadas en los países con menos capacidad de prepararse para los desastres, de obtener financiación para esos casos y de responder a esas catástrofes y al cambio climático, tal como sucede en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Para muchos PEID, los desastres futuros suponen una amenaza existencial.

Al reconocer este desafío, la meta f) del Marco de Sendai exige reforzar considerablemente la cooperación internacional con los países en desarrollo, de forma que los países puedan adoptar políticas efectivas con el fin de mejorar la financiación pública nacional para lograr un desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos.

ACCIÓN

La cooperación internacional debe basarse en un sistema equitativo y accesible que reconozca la vulnerabilidad inherente a las diferentes etapas del desarrollo socioeconómico. Resulta fundamental reformar los sistemas financieros, en especial aquellos que atan a los países a mecanismos de deuda de los que resulta difícil escapar.

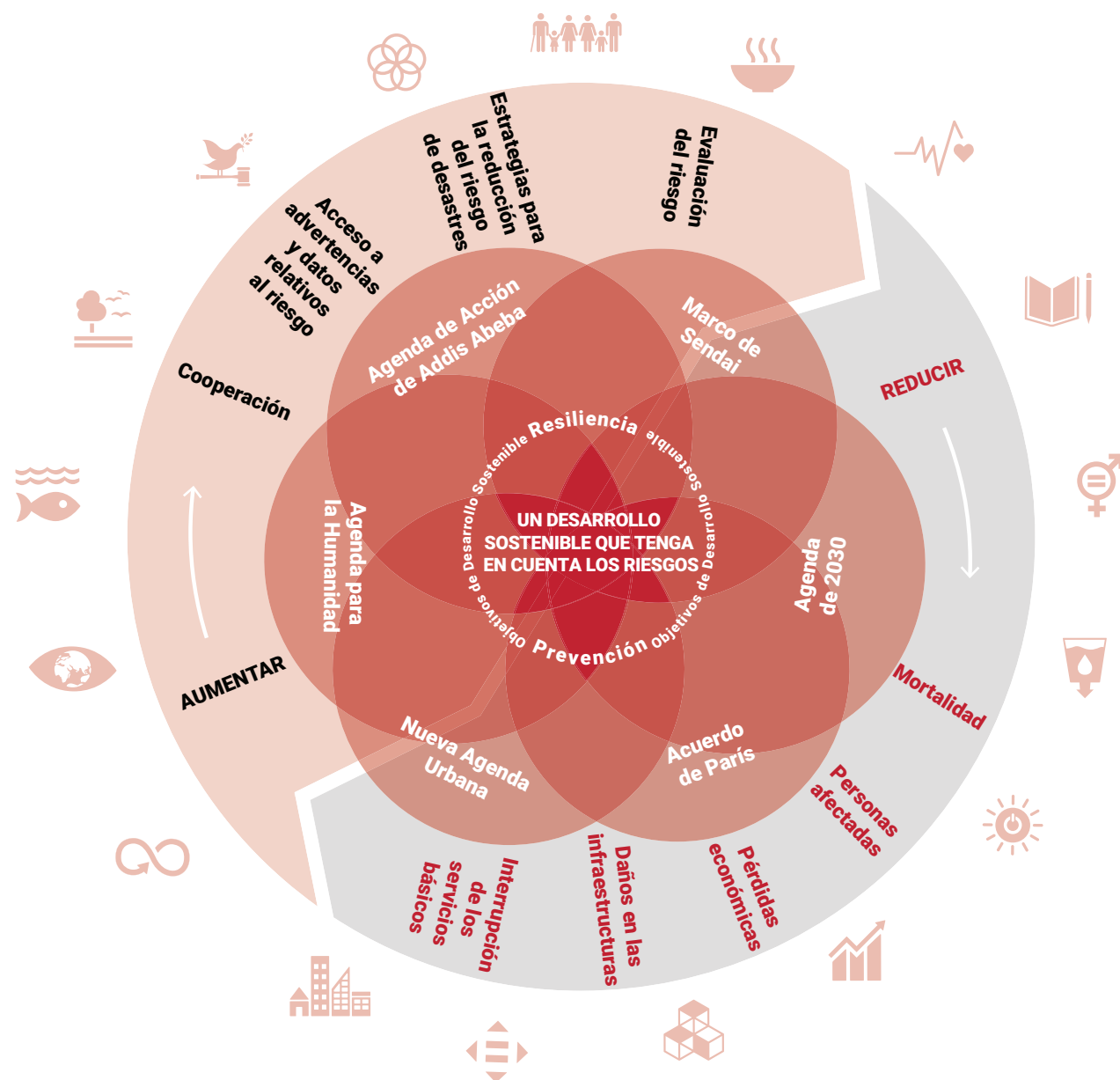
Debemos reconocer que si el sistema internacional para financiar el desarrollo asigna casi 20 veces más fondos a la respuesta para las emergencias y las actividades de reconstrucción, socorro y rehabilitación que a la prevención y la preparación, ese sistema contraviene los principios de sostenibilidad. Por tanto, debemos rediseñar los sistemas globales de financiación y cooperación internacional para el desarrollo, de modo que incorporen soluciones equilibradas y basadas en el contexto que sean acordes con el desproporcionado grado de exposición a los riesgos ambientales y económicos que sufren determinados países.

La presión ejercida en el plano internacional para lograr un planeta más justo, sostenible y equitativo debe traducirse en enfoques de financiación mixtos e innovadores, en políticas fiscales favorables al crecimiento y en movilizaciones de recursos nacionales bien gestionadas que respondan al carácter interrelacionado y en cadena de estos riesgos.

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

PARTE I

PARTE II



El cambio climático: el factor que más intensifica el riesgo

PROBLEMA

El cambio climático es uno de los factores destacados que impulsan y agudizan las pérdidas ocasionadas por los desastres y el fracaso del desarrollo. Se trata de un fenómeno que aumenta la intensidad del riesgo. Las proyecciones realizadas hace décadas sobre el cambio climático se han hecho realidad mucho antes de lo previsto y a una escala catastrófica. De hecho, el umbral de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales al que se trató de limitar el aumento del calentamiento global con el Acuerdo de París se sobrepasará a finales de la década de 2030 o a principios de la de 2040. Y lo que es peor: el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) calcula que, si los países limitan sus iniciativas y esfuerzos a los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París, estaríamos hablando de un calentamiento de entre 2,9 °C y 3,4 °C para finales de este siglo.

Los cambios no lineales en la intensidad y la frecuencia de las amenazas ya son una realidad. Al afectar a la naturaleza intensiva y extensiva del riesgo, el cambio climático puede dar lugar a tormentas más fuertes, exacerbar las inundaciones costeras y generar temperaturas más elevadas y sequías de mayor duración. Los nuevos riesgos relacionados con el clima alterarán la mayoría de nuestros parámetros actuales de medición del riesgo. El incremento de las muertes, las pérdidas y los daños sobrepasará la capacidad de los ya insuficientes mecanismos de mitigación del riesgo, respuesta al riesgo y transferencia del riesgo en gran parte del mundo en desarrollo. Si el calentamiento global no se limita a los 1,5 °C en una generación, el informe especial del IPCC al respecto calcula que la cantidad de personas expuestas al descenso del rendimiento de las cosechas podría aumentar de unos 35 millones (a 1,5 °C) a 370 millones (a 2 °C).

Si se sobrepasa el umbral de los 1,5 °C, las posibilidades de adaptación disminuirán ante el colapso de los servicios de los ecosistemas, incapaces de mantener la actividad económica actual y las poblaciones humanas; en consecuencia, es posible que se produzcan migraciones a una escala nunca vista desde las regiones áridas y semiáridas hacia las zonas costeras poco elevadas, lo que aumentará el riesgo. Las tecnologías de emisiones negativas (NET, por sus siglas en inglés) —como la reforestación, la forestación y el aumento del carbono del suelo— serán el único recurso, pero repercutirán enormemente en el riesgo, de manera directa e indirecta, a nivel regional.

Los procesos para reducir el riesgo tienen múltiples puntos de conexión con la mitigación del cambio climático, la adaptación a ese cambio y la disminución de la vulnerabilidad relacionada (p. ej., el aumento de la seguridad en la propiedad de la tierra y la mejora del acceso a la electricidad y los servicios de extensión agraria pueden facilitar la atenuación de las sequías). Sin embargo, pocos planes de reducción del riesgo de desastres tienen en cuenta este tipo de vínculos. Si la evaluación y la planificación de la reducción del riesgo no incluyen las diferentes hipótesis sobre el cambio climático, estaremos generando redundancia en toda nuestra labor.

“Si resulta tan imposible encontrar soluciones dentro del sistema, tal vez deberíamos cambiar el sistema en sí mismo”.

Greta Thunberg, Suecia, joven defensora de la acción mundial contra el cambio climático, 2019

ACCIÓN

El informe especial *Global Warming of 1.5 °C*, elaborado por el IPCC en 2018, presenta nuevas pruebas sobre el cambio climático que no estaban disponibles cuando se adoptó el Marco de Sendai. Según se señala en dicho informe, tenemos que ser más ambiciosos en lo que respecta a la velocidad y la magnitud de los cambios que debemos lograr. Todas las medidas para reducir la vulnerabilidad (reflejadas en los planes nacionales y locales de adaptación, y en los planes de reducción del riesgo de desastres) se deben desarrollar a la par que los cambios sistémicos simultáneos que necesitamos implementar en los sistemas energéticos, industriales, territoriales, ecológicos y urbanos.

Para elaborar las estrategias y los planes destinados a reducir el riesgo de desastres en los planos local, nacional y regional, así como las evaluaciones que los fundamenten, será necesario incluir hipótesis sobre el cambio climático a corto plazo y profundizar en las condiciones propicias para la adaptación transformadora presentada por el IPCC.

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

CAPÍTULO 6

CAPÍTULO 13

Datos, dirección y decisiones

PROBLEMA

Si no disponemos de pruebas fidedignas sobre la situación en que nos encontramos hoy, no podemos trazar con confianza el camino que debemos seguir. Para hacer realidad el objetivo de un desarrollo sostenible que tenga en cuenta el riesgo, se necesitarán estadísticas y datos sólidos, oportunos, exactos, desagregados, centrados en las personas y accesibles, que nos permitan determinar los avances realizados y encauzar las inversiones en consonancia.

Unos cuatro años después de la aprobación de la Agenda de 2030 y el Marco de Sendai, los países han adoptado medidas concretas para alcanzar las ambiciosas aspiraciones que proponen esos planes de transformación. Las lecciones iniciales de los informes de estos primeros años (mediante el Monitor del Marco de Sendai) corroboran las tendencias anteriores, según las cuales los segmentos más vulnerables de la población mundial son quienes más padecen los desastres; a su vez, esto pone de relieve la grave desigualdad vigente a la hora de distribuir las consecuencias de los desastres entre los diferentes países. En este sentido, los países de ingresos bajos y medios son los más afectados en cuanto a la mortalidad y al promedio anual de pérdidas económicas en relación con el PIB.

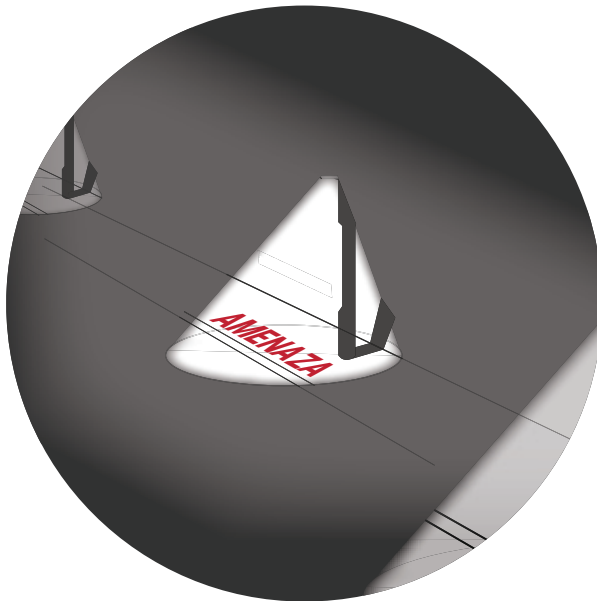
Tradicionalmente, los datos solo están al alcance de los países que están bien equipados y que cuentan con financiación. Muchos Gobiernos nacionales no tienen la capacidad de analizar ni de utilizar los datos, incluso aunque dispongan de los medios necesarios para recopilarlos. Los agentes de desarrollo y el sector privado sí tienen esa capacidad, pero en ambos casos se desaprovechan los beneficios que aportan la interoperabilidad y la convergencia de los datos y de su análisis.

Aunque la integración de la supervisión y la elaboración de informes sobre el Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es una realidad (gracias al uso de los parámetros de medición comunes y del Monitor en línea del Marco de Sendai), los datos se recopilan de manera fragmentada, no cuantificable y sesgada, y sin carácter universal. Suele haber una desconexión entre la información “conocida”, su “disponibilidad y accesibilidad” y la “aplicación” de ese conocimiento.

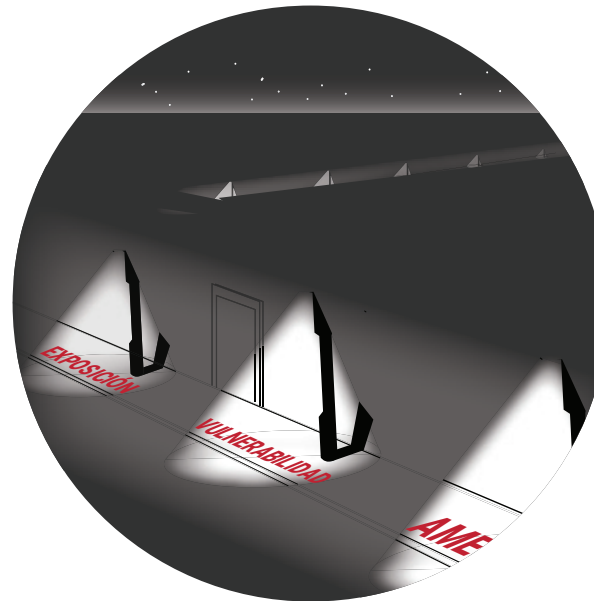
La disponibilidad y la calidad de los datos están mejorando constantemente. El panorama del fomento de las capacidades estadísticas se está abriendo para dar cabida a la colaboración y las sinergias entre los distintos sistemas de datos, cada vez más complejos. También está aumentando la atención internacional y la financiación específica que se da a las diferentes metas e indicadores, lo que poco a poco empieza a dar frutos (p. ej., la disponibilidad de datos y el estudio de las pérdidas agrícolas en función del tipo de cultivo).

Resulta esencial que no se pierda ese impulso y que prosigan las iniciativas coordinadas, integradas y nacionales encaminadas a fortalecer la generación de datos, la capacidad estadística y la elaboración de informes.

Existen muchos países que no son capaces de elaborar informes adecuados sobre los progresos realizados en la aplicación del Marco de Sendai y los ODS relacionados con el riesgo. Esta realidad no cambiará sin una percepción de urgencia que se traduzca en liderazgo político, en financiación continua y en compromiso con las políticas que tengan en cuenta el riesgo, respaldadas por datos precisos, oportunos, pertinentes, interoperables, accesibles y específicos de los distintos contextos.



Comprender los riesgos no solo consiste en entender las amenazas.



Vincular la comprensión de las diferentes amenazas existentes con el grado de exposición y la vulnerabilidad clarifica la percepción del riesgo.



Interrelacionar todos nuestros conocimientos es una tarea compleja, pero cuanto mejor vinculados estén los datos, mejor se explicará la naturaleza interconectada de los riesgos.

Datos, dirección y decisiones

ACCIÓN

Los planes no serán buenos si no contamos con datos adecuados. Debemos resistir la tentación de ser los únicos dueños de la información. Tenemos que comprometernos con las plataformas de datos abiertos, así como con las series de datos que buscan aportar precisión y transparencia, para que muestren la situación real. Las personas deben estar en el centro de la generación y la recopilación de datos, de forma que la información recabada sea contextual y mejore nuestro entendimiento sobre cómo afectan los riesgos y las pérdidas a las personas, con el fin de desarrollar soluciones pertinentes y efectivas. La información acerca de los riesgos debe incorporarse a los indicadores de desarrollo y servir de base para secuenciar la planificación, la preparación de los presupuestos y las acciones.

Debemos analizar de nuevo los indicadores de los objetivos y las metas, además de establecer parámetros de medición para aquellas dimensiones de los efectos de los desastres que recaigan en los más vulnerables. Para ello, en particular, sería necesario profundizar en el análisis distributivo y apartarse de los datos regionales, nacionales y subnacionales para llegar hasta los hogares. Tenemos que conocer con mayor exhaustividad cómo influyen las perturbaciones, de manera sistémica, en la vida de las personas. A continuación, debemos ayudar a los Gobiernos a encontrar soluciones e influir en el comportamiento humano con el objeto de evitar de forma efectiva la generación y la propagación de riesgos, y de velar por la recuperación tras los desastres.

Además, debemos llevar las iniciativas de recopilación de datos sobre el Marco de Sendai al campo de las estadísticas oficiales, en coordinación con las oficinas de estadística nacionales. Este trabajo tiene el fin de estandarizar las prácticas contables sobre las pérdidas ocasionadas por los desastres, desagregadas por fenómenos, para apoyar que se realice un análisis más creíble y el monitoreo del Marco de Sendai.

También tenemos que invertir en estructuras físicas, en especial en el sector de la tecnología de la información, para garantizar que mejore la elaboración de informes en línea y la contabilidad de las pérdidas en todos los niveles administrativos, y al mismo tiempo fomentar las capacidades en cartografía y datos geoespaciales. Es necesario incorporar las innovaciones sobre datos, incluida la integración de la información geoespacial, además de los datos generados por la ciudadanía. Se deben instituir metas e indicadores regionales armonizados (o al menos acordes con los de otros países que tengan perfiles similares en cuanto a las amenazas y la geopolítica) para que sea posible realizar comparaciones en función del territorio.

Debemos establecer alianzas con otras partes interesadas y organizaciones de expertos para lograr redes sólidas de intercambio de datos y la elaboración de informes integrales, como aquellos que abordan los desafíos sobre los datos de la Agenda de 2030. Este tipo de alianzas tienen que analizar los diversos usos de los datos, para que haya mayor demanda y se incentive de forma intrínseca la recogida y el intercambio de datos. Además, debemos colaborar con el sector privado (p. ej., la industria de los seguros, el sector de la vivienda y las cámaras de comercio e industria) para reflejar de modo más exhaustivo las pérdidas económicas.

En relación con estas medidas, el tiempo constituye un factor crítico si queremos alcanzar los objetivos del Marco de Sendai y de la Agenda de 2030 antes de que finalice la próxima década. Es necesario mejorar de forma urgente el acceso a los datos de calidad para que los Estados miembros sean capaces de supervisar adecuadamente los avances y elaborar los informes oportunos, además de definir los requisitos para rectificar el rumbo de la ejecución

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

PARTE I

PARTE II

*...una percepción de
urgencia que se traduzca
en liderazgo político, en
financiación continua y en
compromiso con las políticas
que tengan en cuenta el
riesgo, respaldadas por
datos precisos, oportunos,
pertinentes, interoperables,
accesibles y específicos de
los distintos contextos.*

Gobiernos: por qué conviene prepararse para la tormenta

PROBLEMA

Los Gobiernos tienen la responsabilidad de crear un entorno en el que las personas progresen y el planeta prospere, y esto no es negociable. Invertir en la reducción del riesgo equivale a invertir en el bien público, pero los ciclos políticos, la competitividad de las agendas y la escasez de los presupuestos dificultan la planificación y la asunción de responsabilidades para lograr cambios.

Pese a la evidencia de que nadie —ni las personas ni los países— es inmune al riesgo, los Gobiernos no elaboran con facilidad presupuestos que contemplen situaciones hipotéticas. Sin embargo, la planificación y la inversión que tiene en cuenta los riesgos son recomendables y deberían traducirse en acciones.

Ser capaz de generar y reunir datos sólidos, definir el riesgo y desarrollar iniciativas de respuesta en consonancia con esos datos y esa definición da lugar a inversiones y decisiones inteligentes. La tendencia a desviar o movilizar fondos para financiar la recuperación y la reconstrucción después de los desastres solo consigue, con el tiempo, aumentar y acumular los riesgos.

ACCIÓN

La meta e) del Marco de Sendai exige que los Gobiernos desarrollen estrategias para reducir el riesgo de desastres que estén armonizadas a nivel nacional y local. Se trata de la única meta que hay que cumplir para el año 2020. Estas estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres conforman la base para conseguir las metas de 2030. Aunque se ha progresado de manera constante, no vamos bien encaminados para lograr la meta prevista para antes de 2020.

Los Gobiernos nacionales y locales deben dejar de centrarse en la respuesta a los desastres y empezar a prevenir la generación y la propagación del riesgo. Los Gobiernos deben incentivar la reducción del riesgo y demostrar que esa reducción se está produciendo, para predicar con el ejemplo. El electorado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil deben exigir cuentas al Gobierno en este sentido, sin desatender su cuota de responsabilidad. Por consiguiente, los Gobiernos deben invertir en el desarrollo y el intercambio de datos sobre el riesgo (tanto dentro de las instituciones estatales, los niveles administrativos y la ciudadanía en general como entre todos ellos), y en utilizarlos para formular estrategias nacionales dirigidas a reducir el riesgo que se ajusten a los distintos contextos.

Los Gobiernos deben comprender las dimensiones sociales, ecológicas y económicas del grado de exposición y la vulnerabilidad. Los planes y las estrategias tienen que centrarse en la inclusión y la igualdad para promover de forma efectiva la resiliencia de toda la sociedad. Las medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad que se contemplan en los planes de desarrollo sostenible locales y nacionales y en los planes de adaptación al cambio climático, así como en las estrategias y los planes de reducción del riesgo de desastres, deben estar vinculadas entre los diferentes sectores, escalas y territorios. Esos planes y estrategias tienen que apoyarse en recursos financieros y humanos, además de movilizar dichos recursos, para concretar y desarrollar acciones que tengan en cuenta el riesgo.

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

PARTE II

PARTE III

Reducción de los embalses de agua

Brotos epidémicos

Accidentes químicos



FACTORES DE ESTRÉS

FACTORES DE MITIGACIÓN

FALLA SISTÉMICA



Redes de seguridad social

Alerta temprana de la hambruna

Censo actualizado y exacto

Planificación pública a largo plazo

Múltiples escalas o sistemas

Datos interoperables de código abierto

Consumo ético

Soluciones basadas en los ecosistemas

El riesgo es asunto de todos

PROBLEMA

Todos los días nos topamos con riesgos, contribuimos a ellos y los sorteamos. La naturaleza humana tiende a mirar el lado positivo y a aplazar los temas que resultan complejos o sobre los que resulta complicado tomar decisiones fundamentadas. Se nos da especialmente bien traspasar las responsabilidades: creemos que la reducción del riesgo es algo que se puede dejar en manos de un tercero, como el Gobierno, nuestros vecinos o nuestros hijos.

Sin embargo, lo cierto es que se trata de una responsabilidad compartida y que la reducción del riesgo nos atañe a todos. En el fondo, el riesgo constituye el resultado de las decisiones que tomamos todos, ya sea de forma individual o colectiva, acerca de lo que hacemos y lo que no hacemos.

La inacción a la hora de afrontar el carácter sistémico del riesgo tiene consecuencias para las personas, las organizaciones y la sociedad que resultan cada vez más evidentes. Aunque se hallen y produzcan en la otra punta del planeta, los riesgos que se dejan crecer de manera incontrolada —y a plena vista— pueden afectarnos. Solo tenemos que recordar la crisis financiera mundial de 2008. Pese a que los Gobiernos tienen la responsabilidad de incentivar (p. ej., mediante la aplicación de normas y reglamentaciones) y dirigir la reducción del riesgo, nosotros, en el plano personal, debemos reconocer y asumir las consecuencias de nuestras decisiones, nuestros actos o nuestra inacción, junto con los riesgos que generamos y diseminamos. Para ello, resulta necesario que todos hagamos cambios importantes en nuestro comportamiento.

ACCIÓN

Tenemos que movilizarnos para encontrar soluciones juntos, de manera colectiva. Todas las personas deben asumir el compromiso de plantearse a diario la siguiente pregunta: “¿mi estilo de vida actual nos garantiza el día de mañana a mí y a mis hijos?”. Debemos admitir que el riesgo que estamos acumulando (ya sea en el ámbito global o individual) a menudo se deriva de nuestras propias decisiones y elecciones, tanto de nuestra inacción como de nuestros actos.

En este sentido, debemos hacer un ejercicio de honestidad al examinar de qué forma nuestra relación con el comportamiento y la toma de decisiones se traslada a la rendición de cuentas, individual y colectiva, sobre la creación o la reducción del riesgo. Esta comprensión tiene que traducirse en acciones, por ejemplo, al reconsiderar qué producimos y consumimos y cómo lo hacemos, así como al remodelar los sistemas alimentarios, energéticos y de transporte

Debemos contemplar las hipótesis y opciones que favorezcan las decisiones a una escala geoespacial y temporal que resulte pertinente a nivel personal y, así, ofrecer datos e informaciones apropiadas que ayuden a las personas a entender mejor la naturaleza de sus propios riesgos y el modo de afrontarlos.

**Para obtener más información,
consulte el informe GAR19**

CAPÍTULO 2

PARTE II

PARTE III

RIESGO

Las amenazas son
menos predecibles

El grado de
exposición está
aumentando

La vulnerabilidad se
está agravando

DESTRUIR

IGNORAR

PROCRASTINAR

RETRASAR
SALVAGUARDAR

Gobiernos nacionales

FINANCIAR
SILENCIAR

Organizaciones no
gubernamentales

ASISLAR

Grupos de base

SOLICITAR
LOGRAR

DISTRAER
EXIGIR

Personas

APOYAR
APROPIARSE
MEDIR

Organizaciones

AYUDAR

SOCAVAR

FOMENTAR

Comunidades

COMPARTIR

Empresas

CORROMPER
CONSPIRAR

PROTEGER

PONER TRAMPAS

Gobiernos locales

DESVINCLAR

INCENTIVAR

PLANIFICAR
DIVIDIR

OCULTAR
REGULAR

COMPETIR

ESCONDER

IGUALDAD DE GÉNERO

RENDICIÓN DE CUENTAS

RECICLAR

REDUCIR

CONSERVAR

INVERTIR

INCLUSIÓN

EMPODERAR

REGENERAR



UN
DESARROLLO
SOSTENIBLE
QUE TENGA EN
CUENTA LOS
RIESGOS

La persona del centro de este gráfico es usted, el lector. Nadie es una isla. Tanto las acciones que realizamos (es decir, cómo vivimos en comunidad, cómo interactuamos, cómo presionamos a los Gobiernos y qué productos compramos) como las acciones que omitimos contribuirán al problema o a la solución. El cambio no se puede negociar.

GVR

SÍNTESIS

Si desea consultar y descargar el documento, visite la página siguiente:

gar.unisdr.org

Para compartir sus comentarios y noticias en relación con el GAR en Twitter y Facebook, utilice la etiqueta:

#GAR2019

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Las denominaciones empleadas y la presentación del material de la presente publicación no representan en ningún caso la opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la situación jurídica de un país o territorio ni de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o demarcaciones. Los grupos de países que aparecen en el texto y en los cuadros solo tienen por objeto facilitar la labor estadística o analítica y no entrañan necesariamente un juicio sobre la fase que un país o una zona determinados han alcanzado en el proceso de desarrollo. El hecho de que se citen nombres de empresas y productos comerciales no significa que reciban el apoyo de las Naciones Unidas.

Se puede citar con libertad esta publicación, pero se debe mencionar la fuente debidamente.

Cita: UNDRR (2019). *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra (Suiza): Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

Naciones Unidas, 2019. Todos los derechos reservados.

Diseño, gráficos y maquetación: James Brown, DesignisREAL.com

Impresión: Imprimerie Centrale.

