

BRIEFING DE CGLU

PLATAFORMA GLOBAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El compromiso de los gobiernos locales a favor de la resiliencia

La quinta sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres tendrá lugar el 22-26 de mayo de 2017 en Cancún, México. CGLU participará activamente en este evento, reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el principal foro global para el asesoramiento estratégico, coordinación, desarrollo de alianzas y revisión de los avances en la implementación de los instrumentos internacionales para la reducción del riesgo de desastres. Este Briefing resume las cuestiones en juego, presenta las dimensiones y oportunidades principales de la agenda, y resume las acciones principales que pueden desarrollarse a nivel local.

1. CUESTIONES EN JUEGO

A lo largo de los años, CGLU ha concientizado y desarrollado actividades de incidencia entre sus miembros para resaltar el papel clave que los gobiernos locales desempeñan en la gestión del riesgo de desastres. Esto ha sido posible gracias al apoyo y colaboración de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).

La comunidad internacional renovó en 2015 su compromiso a través de la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en ocasión de la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Este acuerdo válido para los próximos 15 años, no vinculante y voluntario incluye 7 metas globales para la promoción del resultado previsto por el Marco: *"La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países"*¹.

De las 7 metas globales, la Meta 'E' insta al colectivo de los gobiernos locales y regionales a actuar de manera urgente: *"Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020"*².

En reconocimiento a la responsabilidad primaria de los gobiernos locales en la reducción del riesgo de desastres y al compromiso de las redes de gobiernos locales a favor de esta agenda, el Marco de Sendai asigna una gran responsabilidad a nuestra organización. Afirma que, para apoyar la aplicación del Marco: *"[C]iudades y Gobiernos Locales Unidos y otros órganos pertinentes de los gobiernos locales deben seguir apoyando la cooperación y el aprendizaje mutuos entre los gobiernos locales para la reducción del riesgo de desastres y la aplicación del presente Marco"*³.

Se considera que, centrando los esfuerzos en la Meta 'E' y dotándose de estrategias sólidas antes del 2020, los gobiernos locales y regionales puedan abordar las demás metas del Marco, cuya implementación se beneficiaría del apoyo de la cooperación internacional.

Se propone que, de cara al 2020, CGLU, sus miembros y socios, apoyen a las ciudades en el desarrollo de estrategias de reducción del riesgo de desastres (así como en la actualización de las existentes), buscando asimismo promover la coherencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París sobre el Clima y la Nueva Agenda Urbana. Las acciones principales de implementación a nivel local se detallan en la cuarta sección de este briefing.

El Resumen del Presidente de la Plataforma Global constituirá el documento de conclusiones principales del evento. Resumirá la esencia de los debates celebrados en el marco del encuentro y propondrá medidas concretas para guiar la implementación en los próximos 2 años. El Resumen será presentado al Presidente del Consejo Económico y Social como contribución al Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (HLPF) de 2017 a celebrarse en Nueva York en julio.

Como en las ediciones anteriores, CGLU ha movilizado sus miembros para compartir experiencias y buscar las alianzas necesarias para la implementación del Marco de Sendai, que estipula que la reducción de los riesgos y el fortalecimiento de la resiliencia tienen lugar primeramente a nivel local. CGLU y sus socios están trabajando para transmitir la perspectiva de los gobiernos locales y regionales en el marco del encuentro.

¹ (UNISDR 2015b)

² (UNISDR 2015b)

³ (UNISDR 2015b)

CGLU, conjuntamente con ICLEI, UNISDR, ONU-Habitat y otros socios, organizará la Cumbre de Gobiernos Locales y Regionales a lo largo del 23 de mayo. Organizada bajo el auspicio de la Campaña "Desarrollando ciudades resilientes" de UNISDR, la Cumbre pretende:

- Brindar una oportunidad para el intercambio sobre las herramientas para la implementación del Marco de Sendai a nivel local.
- Abogar por la coherencia en el marco de la implementación local del Marco de Sendai, la Agenda 2030 (ODS 11b) y el Acuerdo de París sobre el Clima.
- Revisar el trabajo realizado en los asentamientos informales y con las comunidades vulnerables.
- Hacer un llamado para conectar la planificación y las respuestas sobre reducción del riesgo de desastres a nivel local y nacional a través de mecanismos de integración vertical.

CGLU y sus socios centrarán sus debates alrededor de dos mensajes principales destinados a la Plataforma Global:

- Instar a los Estados y a los gobiernos nacionales a prestar a los gobiernos locales toda la asistencia necesaria en materia financiera, institucional y legislativa;
- Pedir a la comunidad internacional y a las agencias especializadas de las Naciones Unidas que presten apoyo y asistencia técnica y financiera a los gobiernos locales con el fin de lograr los objetivos inminentes establecidos por el Marco de Sendai y el resto de las agendas internacionales.

2. DIMENSIONES DEL PROBLEMA

El proceso de urbanización y el cambio climático están acentuando la necesidad urgente de abordar el riesgo de desastres y promover la resiliencia. Al mismo tiempo, está demostrada la profunda interrelación entre desastres, pobreza y desarrollo.

Los desastres pueden ser conceptualizados como el resultado culminante de un proceso ya existente y en curso. Un riesgo puede acrecentar a lo largo del tiempo y materializarse y generar grandes pérdidas solamente cuando una determinada amenaza impacta una comunidad⁴.

La reducción del riesgo de desastres (DRR) se refiere a "El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos"⁵.

Diferente conceptualmente, la resiliencia define "la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas"⁶. Incorpora la habilidad de mantener o volver rápidamente a un funcionamiento básico después de un acontecimiento disruptivo⁷. Ampliando el alcance de la gestión del riesgo de desastres tradicional, que se centra en la evaluación de riesgos relacionados con amenazas específicas, la resiliencia abarca la necesidad de tomar en cuenta un abanico más amplio de acontecimientos disruptivos que podrían tener lugar, pero sin ser necesariamente previsibles⁸.

Con el 54% de la población mundial viviendo en las ciudades en 2014⁹, la concentración de población, construcciones y actividades económicas en las ciudades conlleva un aumento de las incidencias y costes de los desastres a escala urbana. Esta constatación se acentuará habida cuenta que el 66% de la población mundial será urbana en 2050¹⁰. A nivel global, se registraron 327 desastres en 2016, 191 de origen natural y 136 inducidos por el hombre, que resultaron en pérdidas económicas de 175.000 millones de dólares¹¹.

Asimismo, el cambio climático y el riesgo de desastres están estrechamente vinculados en los entornos urbanos. Las ciudades aportan el 37-49% de la producción de gases de efecto invernadero¹² y, al mismo tiempo, sufren cada vez más los riesgos acarreados por el cambio climático¹³.

La vulnerabilidad a eventos disruptivos en entornos urbanos depende de la exposición y vulnerabilidad, pero también de factores socioeconómicos y medioambientales¹⁴. Del mismo modo, las amenazas a menudo exacerbaban los déficits socioeconómicos y medioambientales preexistentes en las ciudades¹⁵. El rápido proceso

⁴ (IRDR 2014)

⁵ (UNISDR 2009)

⁶ (UNISDR 2009)

⁷ (World Bank 2013)

⁸ (The Rockefeller Foundation and ARUP 2014)

⁹ (UCLG 2016)

¹⁰ (UN 2014)

¹¹ (http://institute.swissre.com/research/library/NatCat_and_manmade_disasters_2016.html)

¹² (University of Cambridge and ICLEI 2014)

¹³ (Revi et al. 2014)

¹⁴ (UN 2015b)

¹⁵ (UN 2015a)

de urbanización en países de ingresos bajos y medios ha sido acompañado por un rápido crecimiento de comunidades altamente vulnerables ubicadas en asentamientos informales, sin o bien infraestructura y servicios básicos o disposiciones para la adaptación al cambio climático¹⁶. El único suelo asequible y disponible para las comunidades más marginalizadas a menudo integra las áreas más propensas¹⁷. Asimismo, los desastres aumentan la desigualdad puesto que, de media, afectan desproporcionadamente a mujeres, niños, ancianos y discapacitados¹⁸.

Los desastres constituyen un claro obstáculo en el camino hacia el desarrollo sostenible. Un lento avance alcanzado a lo largo de muchos años puede ser revertido por un solo evento disruptivo¹⁹. Al mismo tiempo, además de las pérdidas directas (mortalidad, daños físicos, etc.), los desastres acarrearán efectos secundarios (interrupción de la educación, brotes epidémicos, etc.) que pueden generar nueva pobreza o exacerbar la pobreza existente²⁰.

Cifras

- Se prevé que las áreas urbanizadas tripliquen a nivel global entre 2000 y 2030²¹.
- Casi 1500 millones de habitantes vivirán en asentamientos informales antes del 2020²², a menudo en áreas fuertemente expuestas y con infraestructuras de bajo nivel.
- Se prevé que el riesgo de inundaciones en grandes ciudades costeras se multiplique por nueve entre el 2013 y el 2050²³.
- El número de personas amenazadas por ciclones y terremotos en ciudades de países en desarrollo pasará a ser más del doble entre 2013 y 2050²⁴.
- En 2008, 13 años después del terremoto de Kobe en 1995, el PIB per cápita en la ciudad era el 12% más bajo²⁵.

3. OPORTUNIDADES PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

La resiliencia es una dimensión del desarrollo sostenible. Las medidas sobre cambio climático y desastres deben hacer hincapié en la naturaleza interconectada y sistémica de las ciudades.

A pesar de que solamente el 4,2% de la ayuda oficial al desarrollo fue dirigida a la reducción del riesgo de desastres entre 2006 y 2010, las acciones de anticipación y las inversiones multianuales en materia de gestión de los desastres y fortalecimiento de la resiliencia han demostrado ser menos costosas que las intervenciones humanitarias posteriores tradicionales²⁶.

El concepto de la resiliencia surgió en los 1970s en el campo de la ecología para referirse al análisis de los efectos de eventos perturbadores en los ecosistemas²⁷.

La resiliencia brinda la oportunidad de abordar las ciudades como sistemas complejos. Al conceptualizar los sistemas urbanos según una escala funcional, organizativa, física y espacial, la resiliencia es continuamente supervisada a través de un enfoque sistémico que evalúa las interdependencias de las diferentes partes del sistema²⁸.

Conscientes de la naturaleza interconectada de las ciudades, los gobiernos locales pueden tomar decisiones basadas en el conocimiento de los riesgos, que apoyen a las políticas orientadas hacia el desarrollo sostenible y se centren en las oportunidades de transformación²⁹. De la misma manera, una gestión sólida de los riesgos presentes sienta las bases para afrontar debidamente los riesgos mutados del día de mañana, contribuyendo por ende significativamente a la adaptación al cambio³⁰.

¹⁶ (Revi et al. 2014)

¹⁷ (UCLG 2016)

¹⁸ (IRDR 2014)

¹⁹ (UN 2015b)

²⁰ (IRDR 2014)

²¹ (UN 2015b)

²² (UN-Habitat 2006)

²³ (Hallegatte et al. 2013)

²⁴ (Brecht, Deichmann, and Wang 2013)

²⁵ (duPont and Noy 2015)

²⁶ (Cabot Venton et al. 2012)

²⁷ (Allan and Bryant 2011)

²⁸ (UN 2015a)

²⁹ (UN 2015b)

³⁰ (IRDR 2014)

La integración de la mitigación y adaptación al cambio climático y de la reducción del riesgo de desastres en la planificación y formulación de políticas urbanas es esencial para la resiliencia global y el desarrollo sostenible de nuestras ciudades³¹. La gobernanza debe asegurar la amplia participación de todos los actores involucrados, en particular de esas comunidades más en riesgo y a menudo sin suficiente voz y capacidad de influencia en los procesos de planificación e implementación³². El sector privado es asimismo crucial puesto que, al ser el principal responsable de las inversiones en nuevas construcciones, sectores industriales y pequeñas y medianas empresas, sus beneficios a corto plazo pueden contribuir significativamente a la creación de nuevos riesgos de desastres³³.

Los datos son un componente fundamental para la toma de decisiones con conocimiento de los riesgos³⁴. Los datos sobre desigualdades deben contribuir a revertir el grado de exposición y vulnerabilidad a diversos peligros. A este respecto, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden ayudar a las ciudades a desarrollar sistemas de alerta temprana, apoyar a la planificación urbana e intercambiar información entre actores.

Soluciones locales #1: Surat (India)^{35 36}

La ciudad de mayor crecimiento de la India, Surat, ha experimentado inundaciones, epidemia y malestar social. Este desencadenarse de episodios ha llevado al gobierno local a realizar esfuerzos específicos para fortalecer la resiliencia.

Se han mejorado las infraestructuras de agua potable, saneamiento y residuos sólidos, conjuntamente con medidas encaminadas a mejorar el sistema de salud pública, los mecanismos de evaluación y alerta y el seguimiento de los niveles de las aguas.

*Soluciones locales #2: Cali (Colombia)*³⁷

Aguablanca es una zona propensa a inundaciones que aloja una comunidad desfavorecida. El gobierno local y grupos de base han minimizado las vulnerabilidades y fortalecido la resiliencia a través de distintos enfoques.

Tras la construcción de diques para proteger la zona, los residentes locales instalaron tuberías para agua potable empleando diques y materiales de construcción extraídos de las obras. Colaborando estrechamente con la comunidad local, el gobierno local ha difundido información sobre los riesgos asociados, demostrado la importancia del sistema de defensa contra inundaciones y aumentado la vigilancia pasiva de los espacios públicos. Esta labor, conjuntamente con iniciativas comunitarias promovidas por organizaciones de base como un programa de microcrédito, ha permitido construir una sociedad más cohesiva.

4. ACCIONES PRINCIPALES A NIVEL LOCAL Y REGIONAL

Las estrategias de reducción del riesgo de desastres por parte de los gobiernos locales y regionales pueden organizarse en torno a las 4 prioridades de acción definidas por el Marco de Sendai.

1. Comprender el riesgo de desastres

El conocimiento de los diferentes riesgos y peligros puede ayudar a los líderes locales a tomar decisiones informadas.

- Aumentar las evaluaciones periódicas de los peligros y de su efecto cascada multidimensional, la integración de la evaluación del riesgo de desastres en la planificación urbana y territorial y el mapeo geográfico de los riesgos.
- Las Secciones de CGLU y las asociaciones nacionales de gobiernos locales deberían establecer plataformas nacionales para apoyar a los miembros y difundir información y datos sobre riesgos, así como promover el diálogo.
- Apoyar los intercambios con los ciudadanos para concientizar sobre la exposición a las amenazas, incluyendo la movilización local en ocasión del Día Internacional para la Reducción de los Desastres (que se celebra anualmente el segundo miércoles de octubre).

³¹ (UN 2015a)

³² (Revi et al. 2014)

³³ (IRDR 2014)

³⁴ (UN 2015a)

³⁵ (The Rockefeller Foundation and ARUP 2014)

³⁶ (UCLG 2016)

³⁷ (The Rockefeller Foundation and ARUP 2014)

2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar

En países con descentralización avanzada, los gobiernos locales pueden emplear la planificación urbana para tomar en cuenta de manera sistemática la reducción del riesgo de desastres, proteger el medioambiente y promover la descentralización. En países donde esta responsabilidad recae en los gobiernos centrales, los gobiernos locales deben colaborar estrechamente con las plataformas nacionales.

- Los gobiernos locales deben adoptar estrategias de reducción del riesgo de desastres para promover la resiliencia, revisando las normas de construcción y los marcos reguladores en zonas propensas a riesgos, con formación de personal y estableciendo una coalición local con socios públicos y privados para intercambiar información.
- Deben crearse incentivos financieros para asegurar que las comunidades más pobres no se desplacen a áreas propensas a riesgos y vulnerables.
- Apoyar la "Lista de verificación de 10 puntos" de la Campaña "Desarrollando ciudades resilientes".

3. Invertir en reducción del riesgo de desastres para aumentar la resiliencia

Es importante asegurar las inversiones para proteger a las comunidades, las propiedades y las infraestructuras.

- Respalda un presupuesto y un departamento dedicados a la reducción del riesgo de desastres dentro de la administración local.
- Asegurar la resiliencia de las nuevas infraestructuras principales e integrar la gestión de los recursos medioambientales y naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastres.
- Organizar formaciones de personal sobre la reducción del riesgo de desastres y el impacto del cambio climático.
- Movilizar recursos financieros a nivel nacional e internacional.
- Establecer incentivos tributarios para alentar el sector privado a invertir en reducción del riesgo.
- Promover proyectos de cooperación descentralizada que incluyan aprendizaje entre pares sobre reducción del riesgo de desastres.
- Invertir en TIC para desarrollar instrumentos científicos para el seguimiento de los riesgos.

4. Aumentar la preparación a los desastres para dar respuestas eficaces y "reconstruir mejor" en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción

Puesto que ninguna política puede impedir que un desastre tenga lugar, la preparación y la reconstrucción son componentes clave de la resiliencia.

- La reducción del riesgo de desastres debe ser incorporada institucionalmente como dimensión del desarrollo local.
- Proteger escuelas, hospitales y administraciones públicas a través de normas de construcción específicas.
- Promover la concientización entre los niños y organizar simulaciones y formaciones sobre primeros auxilios con los ciudadanos.
- Elaborar planes de evacuaciones con todos los actores y desarrollar sistemas de alerta temprana en áreas propensas a riesgos.
- Establecer zonas de amortiguamiento en áreas alrededor de las zonas en peligro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allan, Penny, and Martin Bryant. 2011. "Resilience as a Framework for Urbanism and Recovery." *Journal of Landscape Architecture* 6 (2): 34–45.
- Brecht, Henrike, Uwe Deichmann, and Hyoung Gun Wang. 2013. "A Global Urban Risk Index." *Policy Research Working Paper*. Washington DC.
- Cabot Venton, Courtenay, Catherine Fitzgibbon, Tenna Shitarek, Lorraine Coulter, and Olivia Dooley. 2012. "The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia." *Economics of Resilience Final Report*. London.
- duPont, William, and Ilan Noy. 2015. "What Happened to Kobe? A Reassessment of the Impact of the 1995 Earthquake in Japan." *Economic Development and Cultural Change* 63 (4): 777–812.
- Hallegatte, Stephane, Colin Green, Robert J Nicholls, and Jan Corfee-Morlot. 2013. "Future Flood Losses in Major Coastal Cities." *Nature Climate Change* 3 (9). Nature Publishing Group: 802–6.
- IRDR. 2014. "Disaster Risk Reduction and Sustainable Development." Issue Brief - Prepared for the 7th Session of the UN General Assembly Open Working Group on SDG.
- Revi, A., D.E. Satterthwaite, F. Aragón-Durand, J. Corfee-Morlot, R.B.R. Kiunsi, M. Pelling, D.C. Roberts, and W. Solecki. 2014. "Urban Areas." In *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, et al., 535–612. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- The Rockefeller Foundation, and ARUP. 2014. "City Resilience Framework." *City Resilience Index*. City Resilience Index.
- UCLG. 2016. "Co-Creating the Urban Future." *GOLD - Global Report on Decentralization and Local Democracy 4*. Barcelona.
- UN. 2014. "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)." New York.
- . 2015a. "Habitat III Issue Papers 15 - Urban Resilience." *Habitat III Issue Papers*.

- . 2015b. "Habitat III Issue Papers 17 - Cities and Climate Change and Disaster Risk Management." *Habitat III Issue Papers*.
- UN-Habitat. 2006. "State of the World's Cities 2006/7." Nairobi.
- UNISDR. 2009. "2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction." Geneva.
- . 2015a. "Disaster Risk Reduction and Resilience in the 2030 Agenda for Sustainable Development."
- . 2015b. "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030." *Third World Conference on Disaster Risk Reduction, Sendai, Japan, 14-18 March 2015*.
- University of Cambridge, and ICLEI. 2014. "Climate Change: Implications for Cities." *Key Findings from the Intergovernmental Panel on Climate Change Fifth Assessment Report*.
- World Bank. 2013. "Building Resilience: Integrating Climate and Disaster Risk into Development. Lessons from World Bank Group Experience." Washington DC.