

2016



# Informe mundial sobre desastres – Resumen

Capacidad de resistencia y recuperación:  
salvar vidas hoy, invertir en el mañana

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su sentido de compromiso con la presente publicación.



# Informe mundial sobre desastres – Resumen

Capacidad de resistencia y  
recuperación: salvar vidas  
hoy, invertir en el mañana





# Índice

Prólogo del secretario general

5

## Capacidad de resistencia y recuperación: salvar vidas hoy, invertir en el mañana

**Capítulo 1** Argumentos en favor del fomento de la capacidad de resistencia y recuperación 7

**Capítulo 2** Demostración del caso: medición y pruebas empíricas 13

**Capítulo 3** El momento de actuar: invertir en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación 17

**Capítulo 4** La previsión: una forma de mejorar la capacidad de preparación 22

**Capítulo 5** Capacidad interior de resistencia y recuperación: salud mental y apoyo psicosocial 27

**Capítulo 6** Juntos, más fuertes: asociaciones que fomentan la capacidad de resistencia y recuperación 33

**Capítulo 7** La capacidad de resistencia y recuperación en el futuro: 2025 y años después 38



# Prólogo del secretario general

A principios de este año, durante una visita a una zona rural en Zimbabue, conocí a Víctor. Estaba escarbando en el lecho seco del río Mudzi; me arrodillé a su lado, y le pregunté lo que hacía. “Buscando agua”, respondió. Me explicó que tras escarbar cerca de una hora había conseguido sacar casi dos litros de agua turbia.

Como millones de personas en Zimbabue y decenas de millones en el sur de África, Víctor luchaba por sobrevivir en medio de una pertinaz sequía, ocasionada por uno de los peores episodios del fenómeno de El Niño del que se tiene registro. En el momento de escribir estas líneas, cerca de cuarenta millones de personas se han visto afectadas por la sequía; veintitrés millones de ellas necesitarán ayuda de urgencia antes de que acabe el año. Se trata de una situación realmente desesperada que se ha ido gestando en silencio, sin apenas recibir atención ni recursos destinados a paliar sus consecuencias.

Las necesidades humanitarias aumentan a un ritmo vertiginoso, sin precedentes en la historia, sin que existan suficientes recursos para atenderlas. Aunque es una frase trillada, lamentablemente, se impone reiterarla. Solo así se explica la situación que atraviesa Zimbabue, dramáticamente triste y tristemente predecible. El sufrimiento humano ha quedado difuminado entre los conflictos y los desplazamientos masivos que dominan el panorama humanitario en el mundo.

No es posible aceptar que se considere que la ‘situación ordinaria sigue su curso’. Ello solo contribuirá a que cada vez más personas sufran en silencio, mientras van agotando los mecanismos con los que hacen frente a la adversidad y se vean librados a su suerte sin la ayuda que tanto necesitan.

La edición de este año del *Informe Mundial sobre Desastres* propugna, con argumentos claros y elocuentes, un nuevo modelo de acción humanitaria; un modelo que contribuya a fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades que se hallan en situación de vulnerabilidad y de riesgo. Parafraseando el mensaje principal que se transmite en el informe, la inversión en la capacidad de resistencia y recuperación permite salvar vidas y ahorrar dinero.

Si bien la idea no es nueva, la creciente brecha entre los recursos disponibles y las necesidades urgentes y persistentes que se registran en el sur de África, el Sahel, el Cuerno de África, el sur y el sudeste de Asia y numerosas regiones de América Latina ha exacerbado la situación, que nunca antes había sido tan acuciante. Si logramos romper el ciclo de crisis-intervención y realizar progresos tangibles de cara a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenibles y a la reducción del riesgo de desastres, el resultado redundará tanto una mejor intervención ante crisis como una menor cantidad de personas necesitadas.

Un enfoque centrado en la capacidad de resistencia y recuperación no debería reemplazar ni socavar el imperativo humanitario conforme al cual toda necesidad debe ser atendida directamente y con dignidad. La intervención eficiente y eficaz será siempre necesaria y, como tal, debe ser defendida sin paliativos. La capacidad de resistencia y recuperación no es incompatible con la intervención. El fomento de esta capacidad es una consecuencia lógica del imperativo humanitario. Nuestra humanidad compartida nos obliga a redoblar esfuerzos para reducir la magnitud de las crisis y las tensiones, paliar sus efectos y ayudar a las comunidades a recuperarse mejor y a salir fortalecidas de situaciones de adversidad.

No obstante, no basta con concebir un nuevo método de trabajo, sino que es necesario hallar nuevas fórmulas de colaboración. El fomento de la capacidad de resistencia y recuperación requiere la asociación con las comunidades, los agentes humanitarios locales, los organismos de desarrollo, los gobiernos y el sector privado. Ello exige trascender las prioridades institucionales individuales, con apertura hacia los demás y sentido de compromiso para trabajar con espíritu de colaboración.

Esta es la idea subyacente en la “Coalición de mil millones para la resiliencia”<sup>1</sup>, iniciativa puesta en marcha por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) a finales de 2015 para transformar la situación respecto de la capacidad de resistencia y recuperación en el mundo. Mediante el establecimiento de redes de personas entregadas, comunidades motivadas y organismos afines procedentes de todos los sectores, la Federación Internacional y sus asociados ayudarán a mil millones de personas para que, hasta 2025, tomen medidas con el fin de fortalecer su capacidad de resistencia y recuperación ante la adversidad.

En el informe se exhorta a asumir una mentalidad orientada al fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación, de modo que en todas las intervenciones y a lo largo del ciclo continuo de asistencia humanitaria se favorezca la consolidación de esa capacidad. Estos esfuerzos deben estar respaldados por financiación específica, de ahí la necesidad de detectar y vencer los obstáculos que frenan la inversión en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación.

Retomando la historia de Víctor en lecho seco del río en Zimbabue, él no esperaba pasivamente la asistencia de las autoridades o de organismos de ayuda. Con los limitados recursos a su disposición, se puso manos a la obra. Pero sus esfuerzos no bastan. En eso consiste precisamente el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación: en ayudar a las personas a valerse por sí mismas, en poner nuestros planes y esfuerzos al servicio de sus iniciativas y capacidades. Debemos superar la brecha artificial que existe entre acción humanitaria y desarrollo y mantenernos permanentemente junto a las comunidades para acompañarlas en el sendero hacia un futuro que no esté marcado por los riesgos y la vulnerabilidad, sino edificado en torno a sus intereses y su capacidad de prosperar.



**Elhadj As Sy**  
Secretario General

---

1 NdT. El término “resiliencia” se emplea en este título conforme consta en la designación original para facilitar la referencia al término en inglés “resilience” cuya traducción usual en este sentido corresponde a “capacidad de resistencia y recuperación ante la adversidad” y así figura en otras secciones de este documento



## Argumentos en favor del fomento de la capacidad de resistencia y recuperación

*“Si te caes siete veces, levántate ocho”*

proverbio japonés

El año 2016 bien podría marcar un punto de inflexión en la intervención humanitaria ante las crisis. Por un lado, las necesidades son ingentes: la migración forzada provocada por conflictos ha alcanzado su punto más alto desde la segunda guerra mundial (Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2016); el número y la magnitud de los desastres provocados por amenazas naturales están en aumento (Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres [EIRD], 2016); el año 2015 fue el más caluroso de la historia (Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio, NASA, 2015). Asimismo, el sector de la asistencia humanitaria, que en gran medida no acusó cambios durante setenta y cinco años, intenta penosamente hacer frente a la situación. En la primera Cumbre Humanitaria Mundial, organizada en mayo de 2016, para propiciar un replanteamiento de la ayuda, se reconoció que no obstante los insuficientes recursos los agentes de intervención humanitaria tienen que hacer mucho más, y mucho mejor (Naciones Unidas, 2016, 2).

Zimbabue, 15 de mayo de 2016. Durante la intensa sequía que azota la región, algunas comunidades locales tienen que escarbar en el lecho seco del río para conseguir un poco de agua.

© Juozas Cernius

Para lograrlo, hay quienes sostienen que se impone un cambio radical, ya que el sistema formal se enfrenta a una crisis de legitimidad, capacidad y medios, bloqueado por deficiencias significativas y duraderas que obstaculizan su eficacia (Bennett, 2016, 7).

En un momento tan inquietante, cabe preguntarse ¿qué sentido tiene la capacidad de resistencia y recuperación? *¿Necesitamos en realidad otro concepto?*

La capacidad de resistencia y recuperación tiene muchas definiciones e interpretaciones. La Federación Internacional define ese concepto como “la aptitud de las personas, las comunidades, las organizaciones o los países expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes para prever, prepararse para los efectos de perturbaciones y tensiones, reducir sus consecuencias y afrontarlas, para luego recuperarse sin poner en entredicho sus perspectivas a largo plazo” (Federación Internacional, 2015).

## Una comprensión “suficientemente buena”...

Los críticos sostienen que uno de los problemas estriba en la falta de una definición consensuada. Sin embargo, esa crítica no apunta a lo principal; el aspecto primordial de un enfoque de resistencia y recuperación basado en la capacidad reside en la comprensión del concepto en general, y no en las pequeñas diferencias de detalle entre las definiciones. Esta afirmación es importante teniendo en cuenta el poco éxito que han tenido los esfuerzos anteriores para dejar sentada la esencial necesidad de las medidas previas a los desastres, casi en pie de igualdad con la intervención posterior a estos, y al hacerlo, expresar la esperanza de disminuir la necesidad de socorro en el largo plazo. Los intentos anteriores en este sentido son notables, a saber (en secuencia inversa, y quizá también en orden descendente con el fin de lograr suficiente dinámica): la reducción del riesgo de desastres; los medios de vida sostenibles; la vinculación entre socorro, recuperación y desarrollo, y la preparación preventiva y la mitigación de las consecuencias de los desastres.

## ... y el poder de convocatoria

Los trabajadores humanitarios, los donantes, los empresarios y, agentes muy importantes, los políticos se sienten cómodos al apoyar los esfuerzos para fomentar la capacidad de resistencia y recuperación, de una manera imposible de concebir si, para recabar su participación, se hubiese empleado fórmulas de tono más negativo, como “reducir la vulnerabilidad”. La expresión en sí tiene connotaciones positivas (sobre todo, en comparación con el lenguaje sombrío que se utiliza en los desastres); entre los sinónimos y expresiones relacionadas con “capacidad de resistencia y recuperación” figuran “promoción”, “adaptabilidad” y “flexibilidad”. La importancia fundamental radica, pues, en la manera en que se configuran los temas, ya que las palabras circunscriben lo que percibimos, al igual que los proyectores o los encasillamientos (Manyena, 2006, 436).

## Futuro de la labor

A nivel de políticas, la capacidad de resistencia y recuperación es una labor que permanecerá en los próximos años. Los diecisiete (17) objetivos de desarrollo sostenible establecidos para el periodo 2015-2030, comprenden dos objetivos relacionados con la capacidad de resistencia y recuperación. En la prioridad tres del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se exhorta a la inversión en la reducción del

riesgo de desastres para fomentar la capacidad de resistencia y recuperación. Por otra parte, la ambiciosa iniciativa de la Federación Internacional, denominada “coalición de mil millones para la resiliencia”<sup>1</sup>, una “coalición de coaliciones”, tiene como objetivo mejorar la capacidad de resistencia y recuperación de mil millones de personas hasta 2025 (Federación Internacional, 2015).

## Superar la brecha entre desastre y desarrollo

La capacidad de resistencia y recuperación tiende puentes entre los desastres y el desarrollo de dos maneras. En primer lugar, una buena comprensión del concepto confirma que los agentes de desarrollo deben tener en cuenta los desastres y participar en los esfuerzos para mitigar sus consecuencias e incluso para tratar de prevenirlos. En segundo lugar, un enfoque basado en la capacidad de resistencia y recuperación obliga a los agentes de la intervención de emergencia a considerar marcos cronológicos que superen la fase de socorro inmediato. Las decisiones adoptadas en una intervención inmediata pueden tener efectos importantes en la recuperación a largo plazo, por ejemplo, cuando se decide la ubicación de un campamento de socorro que con el tiempo puede llegar a ser un barrio permanente de una ciudad (Davis, 1978).

## La necesidad de actuar ahora

Se debe considerar más seriamente la necesidad de invertir en medidas preventivas previas a los desastres, para frenar el aumento en el número de crisis. La aplicación práctica de medidas eficaces para el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación incumbe a las instancias de buen gobierno, a nivel político, en el que todos los responsables de la adopción de decisiones, ya sean gobiernos, organismos de ayuda o el sector privado, deben tomar cartas en el asunto. También incumbe a las comunidades y a la sociedad civil, con la consiguiente necesidad de que los individuos y los vecindarios estén mejor preparados.

El fomento de la capacidad de resistencia y recuperación ofrece buenos resultados. Ante las ingentes necesidades contemporáneas y los desafíos cada vez mayores y más numerosos en el horizonte, resulta fundamental abordar las crisis con enfoques dinámicos que incluyan una mayor preparación, prevención, transformación, adaptación, transparencia y colaboración. El enfoque basado en la capacidad de resistencia y recuperación proporciona un medio para lograr ese objetivo.

## El cambio necesario: la coalición de mil millones para la resiliencia

La coalición de mil millones para la resiliencia es un empeño sin precedentes de individuos, comunidades, organizaciones, empresas y gobiernos. Se trata de un cauce para movilizar el potencial de las redes colectivas, los recursos compartidos y la capacidad de trabajar a escala de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna

---

1 NdT. El término “resiliencia” se emplea en este documento conforme consta en la designación original para facilitar la referencia al término en inglés “resilience” cuya traducción usual en este sentido corresponde a “capacidad de resistencia y recuperación ante la adversidad”.

Roja. Brinda la oportunidad de lograr el cambio necesario en la intervención humanitaria y propiciar un mundo en que las personas estén más seguras, más sanas y puedan prosperar, incluso frente a la adversidad.

La coalición se inspira en las experiencias de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, está dirigida por un grupo diversificado de partes interesadas, se identifica con las aspiraciones de quienes invierten esfuerzos en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación, y es ejecutada por estos. Juntos, los asociados fortalecerán y ampliarán las redes existentes, apoyarán los esfuerzos mutuos para aumentar esa capacidad en beneficio de todos y en todas partes, y llevarán a cabo iniciativas prácticas para hacer frente a los riesgos y peligros determinados a nivel local, con el fin de proteger vidas y promover el desarrollo.

## Razones para invertir

La respuesta no reside en obtener más dinero para satisfacer necesidades en constante aumento. La cantidad de beneficiarios ya no es rasero suficiente para medir el éxito. Algo debe cambiar. El indicador más importante para evaluar el éxito de una intervención en la actualidad radica en una menor necesidad de ayuda humanitaria, en la necesidad de salvar menos vidas porque las amenazas y la vulnerabilidad han menguado.

El sector de la acción humanitaria se encuentra en un punto de inflexión, y la coalición ofrece un mecanismo para desarrollar y respaldar nuevas asociaciones, tecnologías y modelos de inversión, con miras al éxito. La coalición es nada menos que el cambio de paradigma mundial solicitado en la Cumbre Humanitaria Mundial y considerado esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

## Perspectiva y resultados



- Un mundo donde las personas estén más seguras, más sanas y puedan prosperar, incluso frente a la adversidad.
- Mil millones de personas adoptan medidas para fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades en todos los lugares del mundo.
- Cantidad de personas que denotan mayor conciencia acerca de los riesgos y las soluciones locales, a raíz de las intervenciones de la coalición.
- Cantidad de personas inscritas en la coalición que comunican las medidas adoptadas para fomentar la capacidad de resistencia y recuperación.
- Cambios comunicados en la capacidad de las personas que participan en la coalición para mitigar las amenazas y hacerles frente.

## Funcionamiento de la coalición

Los individuos, las organizaciones y las instituciones miembros de la coalición contarán con herramientas para mantenerse en contacto, poner en marcha iniciativas y suprimir los obstáculos que obstruyen el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación. Al principio, se dispondrá de las siguientes herramientas que favorecen la acción.

1. Un **ecosistema digital para la participación significativa del público**, que facilite la comunicación entre individuos, organizaciones, expertos y gobiernos y tienda puentes entre estos y las herramientas de la coalición que les ayuden a crear oportunidades para colaborar y adoptar medidas que permiten evaluar el riesgo y formular soluciones locales dirigidas a aumentar la capacidad de resistencia y recuperación.
2. Una **plataforma del sector privado** que ofrezca un punto de entrada para que las empresas de todo tamaño puedan participar en acciones comunitarias que fomenten la capacidad de resistencia y recuperación, y un conjunto de herramientas y servicios para pequeñas y medianas empresas que les permitan acortar el tiempo de recuperación tras las crisis, forjar cadenas de suministro más resistentes, promover vínculos más sólidos con el gobierno y las comunidades, y proporcionar una mayor cobertura de las pérdidas potenciales a través del seguro.
3. Una **plataforma de asociaciones de organizaciones de la sociedad civil** que facilite la comunicación y el intercambio de información entre los asociados de la coalición dentro de las comunidades, al aumentar la visibilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad, propiciar asociaciones más eficaces a nivel local, aportar información perspicaz a las redes locales y las estructuras comunitarias, que pueden apoyar el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación.
4. Una **plataforma de promoción** por cuyo conducto se fortalezca la capacidad de las comunidades y los asociados para expresarse al unísono de manera que ejerzan mayor influencia sobre los líderes de opinión y quienes adoptan decisiones para establecer o cambiar políticas, legislaciones o prácticas del gobierno que promueven la capacidad de resistencia y recuperación.
5. Una **plataforma de operaciones** que permita a los miembros de la coalición canalizar las relaciones y enseñanzas extraídas para levantar mapas de riesgos locales, concebir soluciones locales y ejecutar iniciativas de las comunidades para hacer frente a los riesgos prioritarios en estas.

## Beneficios de la coalición para sus miembros

La coalición aportará beneficios a los asociados, la Federación Internacional, las comunidades, los hogares y los individuos, la sociedad civil y el sector público. Una persona u organización miembro de la coalición tendrá acceso acervo de conocimientos especializados, la experiencia y las redes de los demás miembros. Mediante la adaptación de las herramientas y la tecnología existentes y el intercambio de información sobre indicadores de éxito comunes, los miembros de la coalición captarán recursos para proyectos en curso sobre los que no disponga de suficiente información o que estén en condiciones propicias para una ampliación de escala. Cada miembro forjará coaliciones a nivel mundial, nacional y local y se beneficiará de las repercusiones colectivas,

prestará asistencia en las comunidades distantes y de difícil acceso, entablará relaciones con los asociados comunitarios y aprovechará, las herramientas y los mecanismos para lograr mayor visibilidad, transparencia, rendición de cuentas y repercusión.

Los autores del capítulo 1 son David Sanderson, profesor y primer titular de la cátedra de arquitectura Judith Neilson en la Universidad de New South Wales, Sídney (Australia), y Anshu Sharma, cofundador y mentor principal, SEEDS, Delhi (India). Los autores de los textos de los recuadros son: recuadro 1.1, Jessica F. Carlson, jefa de oficina, Grupo Danés de Desminado, Severodonetsk (Ucrania); recuadro 1.2, Ilan Kelman, profesor adjunto en riesgo, capacidad de resistencia y recuperación y salud mundial en el Instituto para el Riesgo y la Reducción de Desastres y el Instituto de Salud Mundial del University College London, Londres (Reino Unido); recuadro 1.3, Jane McAdam, profesora “Scientia” de derecho, Universidad de New South Wales, Sídney (Australia); recuadro 1.4, Robert Kaufman, asesor, coalición de mil millones para la resiliencia, Federación Internacional, Ginebra (Suiza); y recuadro 1.5, Andrea Rodericks, consultora en desarrollo internacional, Goa (India).

## Fuentes e información adicional

- Bennett C., *Time to let go: remaking humanitarian action in the modern era*, Overseas Development Institute (ODI), 2016, Londres (Reino Unido).
- Davis I., *Shelter after disaster*, Oxford Polytechnic Press, 1978, Oxford (Reino Unido).
- Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC), *Global report on urban displacement*, IDMC, 2016, Ginebra (Suiza).
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Marco de la Federación Internacional para el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades*, 2015, Ginebra (Suiza).
- Manyena S. B., *The concept of resilience revisited*, *Disasters* 30(4):434-450, 2006.
- Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), *NASA, NOAA analyses reveal record-shattering global warm temperatures in 2015*, NASA, 2015, Florida (Estados Unidos de América). Se puede consultar en línea: [www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-analyses-reveal-record-shattering-global-warmen-temperatures-in-2015](http://www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-analyses-reveal-record-shattering-global-warmen-temperatures-in-2015).
- Naciones Unidas, *The Grand Bargain – a shared commitment to better serve people in need*, 2016, Estambul (Turquía), Naciones Unidas, 23 de mayo de 2016, Nueva York (Estados Unidos de América).
- Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), *2015 disasters in numbers*, 2016. Se puede consultar en línea: [www.unisdr.org/files/47804\\_2015disastertrendsinfographic.pdf](http://www.unisdr.org/files/47804_2015disastertrendsinfographic.pdf).



Nepal, diciembre de 2015. A raíz de los terremotos, la Cruz Roja Nepalesa y la Cruz Roja Americana distribuyen dinero en efectivo en la remota aldea de montaña de Lachyang (situada a unos 1400m de altitud), en el distrito de Nuwakot. La población local pertenece, en su mayoría, al grupo étnico desfavorecido de los tamang, cuyas viviendas sufrieron graves daños o resultaron destruidas. Januka Tamang (en la foto lleva un pañuelo azul turquesa en la cabeza) es madre de un niño de doce años y una niña de seis. El dinero recibido (10 000 rupias, unos 93 dólares estadounidenses) le permitirá comprar madera contrachapada para colocar puertas en el cobertizo de chapa que comparte la familia desde el terremoto. Se protegerán del frío y contra los robos. La siguiente prioridad serán mantas. Su marido lleva trece años trabajando en Arabia Saudí, y estuvo en casa por última vez dieciocho meses atrás. En la foto, Januka conversa con Tirtha Raj Joshi, coordinador de programas de la Cruz Roja Americana.  
© Rosemarie North, Federación Internacional

## Demostración del caso: medición y pruebas empíricas

*“Lo que no se puede medir, no se puede entender”*

H. James Harrington

El fomento de la capacidad de resistencia y recuperación se ha convertido en la prioridad de muchos, si no todos, los programas de reducción del riesgo de desastres en todas las escalas, desde el Marco de Sendai y las prioridades de los organismos de financiación internacionales, hasta las políticas nacionales y las iniciativas corrientes de los profesionales en este ámbito.

A continuación se exponen tres enfoques que aportan un marco útil para comprender diferentes perspectivas de evaluación de la capacidad de resistencia y recuperación en el contexto de los peligros naturales y de otra índole.

1. **La búsqueda de cuantificación** refleja la influencia abrumadora de la ciencia y el conocimiento occidentales (Hewitt, 1995). Los métodos cuantitativos para medir la capacidad de resistencia y recuperación suelen requerir el cálculo de puntuaciones, clasificaciones e índices. Fundamentalmente, se considera que la capacidad de resistencia y recuperación es un efecto directo. Estos métodos relativamente reduccionistas suelen estar gestionados por “expertos” que elaboran cuestionarios y otras herramientas para obtener información, basados en sus propias hipótesis generales de lo que se entiende por capacidad de resistencia y recuperación.

2. **El paradigma de la vulnerabilidad** se basa en métodos cualitativos encaminados a generar descripciones contextuales y detalladas de las realidades locales. Estas descripciones se han utilizado desde hace mucho tiempo en estudios de desastres, así como en otros ámbitos conexos como la reducción de la pobreza y la salud, para analizar la reacción de las personas en casos de desastre y, más recientemente, para evaluar su capacidad de resistencia y recuperación ante los peligros naturales y de otra índole. En el presente contexto, se considera que la capacidad de resistencia y recuperación frente a los peligros naturales y de otra índole es un proceso o un atributo, desde la perspectiva del concepto de la vulnerabilidad.
3. **La autoevaluación de la capacidad de resistencia y recuperación** se funda en el supuesto de que las personas en situación de riesgo, aunque a menudo están marginadas, muestran capacidades para hacer frente a los peligros naturales y de otra índole. Estas capacidades incluyen el conjunto de diversos conocimientos, competencias y recursos que las personas pueden solicitar, a los que pueden tener acceso, o a los que recurrir cuando afrontan peligros y desastres (Wisner et al., 2012).

## Medición de la capacidad de resistencia y recuperación en la práctica: ejemplos de métodos y herramientas

En los últimos decenios han surgido numerosos métodos y herramientas que aportan pruebas empíricas y evalúan la capacidad de resistencia y recuperación, como proceso y como efecto directo, en diversos contextos. Han concentrado su atención en múltiples contextos, entre otros el hogar, la organización, la “comunidad”, la ciudad, la provincia, la región y el país, así como *inter alia* entornos pobres, ricos, urbanos, rurales, montañosos, costeros, insulares y sin litoral.

### **Mediciones cualitativas de la capacidad de resistencia y recuperación**

Existen diversos enfoques cualitativos para evaluar la capacidad de resistencia y recuperación de personas, lugares o localidades. Muchos de ellos provienen de las ciencias sociales e intentan analizar los mecanismos profundamente arraigados que sustentan el proceso de la capacidad de resistencia y recuperación en diferentes escalas. Algunos son estudios independientes realizados únicamente con fines de investigación académica, mientras que otros están concebidos para reflexionar sobre los resultados de un proyecto en particular. Algunos están orientados a informar las políticas y las prácticas. A continuación se exponen tres corrientes.

**La primera corriente** comprende narraciones y testimonios no verificados de personas en situación de riesgo o afectadas por desastres. Estos testimonios se obtienen habitualmente mediante herramientas destinadas a la obtención de información como las entrevistas. Esas narrativas son sumamente contextuales y apenas si se las puede comparar entre sí, aunque muchas se compilan en libros o informes para mostrar la diversidad de experiencias y necesidades de las personas cuando hacen frente a desastres provocados por peligros naturales y de otra índole.

**La segunda corriente** de estudios utiliza una variedad más diversa de herramientas etnográficas, incluidas entrevistas, testimonios y observaciones, para recopilar pruebas

cualitativas de la capacidad de resistencia y recuperación de las personas frente a desastres provocados por peligros naturales y de otra índole. El análisis de estos elementos exige un mayor grado de análisis de datos por medio de una amplia gama de métodos codificados.

**La tercera corriente** tiene por objeto aportar marcos proactivos para la prevención y para la medición de la capacidad de resistencia y recuperación en proyectos relacionados con la reducción del riesgo de desastres (así como en esferas conexas). Estos marcos hacen hincapié en componentes fundamentales y generalmente amplios de la capacidad de resistencia y recuperación que se debe tener en cuenta en la elaboración de los proyectos y la medición de los avances.

## Ventajas e inconvenientes

Todos los enfoques para medir la capacidad de resistencia y recuperación tienen ventajas e inconvenientes. Las actividades destinadas a cuantificar la capacidad de resistencia y recuperación, como efecto directo o atributo, son relativamente fáciles de organizar y aportan pruebas tangibles que permiten comparaciones entre diferentes lugares. Facilitan la adopción de decisiones y el establecimiento de prioridades en materia de políticas. Con el transcurso del tiempo, los responsables de la formulación de políticas y los profesionales han adquirido competencias de análisis de datos, a tal punto que la adopción de decisiones muchas veces ha pasado a ser una operación de cifras y estadísticas.

Las cifras y estadísticas, además, constituyen información concreta para los donantes y los organismos gubernamentales que exigen rendiciones de cuentas más estrictas a los beneficiarios a quienes conceden financiación. Sin embargo, las pruebas cuantitativas y las mediciones de la capacidad de resistencia y recuperación muchas veces no captan las realidades de las personas en situación de riesgo, que difieren según el hogar o el lugar de que se trate. Asimismo, con frecuencia adolecen de sesgo debido a las decisiones que adoptan agentes externos, entre ellas la decisión de centrarse en lugares de fácil acceso en épocas favorables del año. Por esta razón se las ha tildado de “apresuradas y ramplonas” (Chambers, 1984).

## Capacidad de resistencia y recuperación: agente, sujeto y finalidad

Existe consenso en que las mediciones de la capacidad de resistencia y recuperación son necesarias para priorizar las medidas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y otras esferas, realizar el seguimiento de los cambios, ya sean positivos o negativos, y para que los organismos que afirman fomentar la capacidad de resistencia y recuperación rindan cuentas a sus donantes (Béné, 2013). Este tipo de exigencias tiene sentido en el contexto de las políticas y las prácticas existentes en materia de reducción del riesgo de desastres. Así, la medición de la capacidad de resistencia y recuperación constituye una respuesta pragmática a esas necesidades.

Sin embargo, la pregunta de si es posible comprender la capacidad de resistencia y recuperación elude la interrogante más amplia en cuanto al poder y las relaciones de poder en la reducción del riesgo de desastres. En otras palabras, ¿se mide la capacidad

de resistencia y recuperación, de quién lo hace y con qué fin? ¿Necesitan quienes afrontan desastres provocados por peligros naturales y de otra índole que se mida su capacidad de resistencia y recuperación, especialmente cuando lo hacen terceros ajenos a la comunidad, y quién se beneficia de esas mediciones? Para muchos, se trata de un concepto occidental mal definido de origen latino. Así pues, rara vez se la puede traducir a idiomas no latinos, y tratar de captar o medir lo que significa para ojos occidentales puede, muchas veces sin quererlo, atender más al interés de estos últimos que a una necesidad local. Conforme lo expresara Bhatt (1998, 71) de manera tan elocuente con respecto a la vulnerabilidad, otro concepto de origen latino, quien venga de fuera presumiblemente “filtrará lo que lee u observa a través del marco conceptual, de las hipótesis y los valores de su cultura y, por ende, forja falsas “narrativas” que corresponden a sus propias expectativas”.

Los autores del capítulo 2 son J. C. Gaillard, profesor adjunto, School of Environment, Universidad de Auckland/Te Whare Wānanga o Tāmaki Makaurau (Nueva Zelanda), y Rohit Jigyasu, catedrático y profesor de la cátedra UNESCO en el Instituto de Mitigación de Desastres para el Patrimonio Cultural Urbano, Universidad Ritsumelkan, Kyoto (Japón). Los autores de los textos de los recuadros son: recuadro 2.1, Michelle Yonetani, asesora principal, Desastres, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados, Ginebra (Suiza); recuadro 2.2, Kanmani Venkateswaran, investigadora adjunta, ISET-International, y Karen MacClune, oficial jefe de Operaciones y científica principal, ISET-International, Boulder (Estados Unidos de América); recuadro 2.3, Rajib Shaw, profesor y director ejecutivo del Programa Integrado de Investigaciones sobre el Riesgo de Desastres, Consejo Internacional para la Ciencia, Beijing (China); recuadro 2.4, Paula Silva Villanueva, directora, Observatorio de capacidad de resistencia y recuperación, Brighton (Reino Unido); recuadro 2.5, John McAneney, profesor y director general, Risks Frontiers, Universidad Macquarie, y Andrew Gissing, director, Government Business and Enterprise Risk Management, Risk Frontiers, Nueva Gales del Sur (Australia).

## Fuentes e información adicional

- Béné C., *Towards a quantifiable measure of resilience*, Documento de trabajo no. 434, Instituto de Estudios del Desarrollo, 2013, Brighton (Reino Unido).
- Bhatt M., *Can vulnerability be understood?*, en: Twigg J. y Bhatt M. R. (compiladores), *Understanding vulnerability: South Asian perspectives*, Intermediate Technology Publications, 1998, Londres (Reino Unido), 68-77.
- Chambers R., *Rapid rural appraisal: rationale and repertoire*, *Public Administration and Development*, 1984, vol. 1(2), 65-106.
- Hewitt K., *Sustainable disasters? Perspectives and powers in the discourse of calamity*, en: Crush J. (compilador), *Power of development*, Routledge, 1995, Londres (Reino Unido), 115-128.
- Wisner B., Gaillard J. C. y Kelman I., *Handbook of hazards and disaster risk reduction*, Routledge, 2012, Abingdon (Reino Unido).



## El momento de actuar: invertir en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación

*“Más vale prevenir  
que curar”*

Benjamin Franklin

A pesar del progreso alcanzado en la labor de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, la inversión global al respecto es relativamente baja y los costos de los desastres aumentan sin cesar (Banco Mundial, 2012; EIRD, 2015). Tanto la cantidad de desastres como las pérdidas económicas y humanitarias conexas han aumentado constantemente desde el decenio de 1980. Las pérdidas económicas ocasionadas por fenómenos meteorológicos extremos oscilan ahora entre 150 000 y 200 000 millones de dólares estadounidenses anuales, y una proporción cada vez mayor de los daños corresponde a zonas urbanas en rápido crecimiento en países de ingresos bajos y medianos (Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, 2015). Los efectos adversos del cambio climático - los fenómenos meteorológicos extremos, la incertidumbre y variabilidad del clima - amenazan de

Leyte (Filipinas), abril de 2014. Cerca de 90 800 personas y familias recibieron ayuda de emergencia en efectivo equivalente a 110 dólares estadounidenses en la operación emprendida a raíz del tifón Yolanda (Haiyan).

© Kate Marshall,  
Federación Internacional

manera significativa los medios de vida y limitan el crecimiento equitativo y el desarrollo sostenible.

La financiación internacional destinada a la reducción del riesgo de desastres se canaliza cada vez más a través de los fondos para la adaptación al cambio climático. Así, entre 2002 y 2014, el trece por ciento (13%) del total de la financiación multilateral para la adaptación al cambio climático (405 millones de dólares estadounidenses) correspondió a la prevención de desastres y a la preparación para desastres, e incluía medidas más amplias y eficaces de adaptación que también contribuían a fomentar la capacidad de resistencia y recuperación. Es probable que la creación de nuevos fondos favorezca las corrientes de inversión internacionales destinadas al fomento de la capacidad de resistencia y recuperación, incluso mediante el Fondo verde para el clima establecido en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que ha recibido promesas de contribución del sector público por valor de más de diez mil millones de dólares estadounidenses. A diferencia de la financiación para la reducción del riesgo de desastres que se encauza a través de la ayuda internacional, se ha comprobado que la financiación que se canaliza con esos fines a través de los fondos para la adaptación al cambio climático se centra más en los países de bajos ingresos. Un ejemplo de ello son las grandes cantidades destinadas a la reducción del riesgo de desastres que aprobaron diversos fondos dedicados a la adaptación al cambio climático, como el Fondo para los Países Menos Adelantados (147,67 millones de dólares estadounidenses) y el *Pilot Program for Climate and Resilience* (187,99 millones de dólares estadounidenses) (Caravani, 2015).

## **Razones convincentes para invertir en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación**

A pesar del creciente énfasis que se concede en los marcos normativos internacionales al fomento de la capacidad de resistencia y recuperación, no se realiza la inversión necesaria para poner freno al aumento de las pérdidas relacionadas con los desastres. Si bien en algunos países, ciudades y comunidades se ha alcanzado progreso en las actividades preventivas, aún predominan las medidas de intervención posteriores al desastre (Kellett et al., 2014).

Existen numerosas razones para esta inversión insuficiente en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación ante desastres. Entre estas, figuran la falta de recursos, la limitada comprensión de los riesgos y las repercusiones, y una tendencia hacia la financiación y la visibilidad política de la asistencia posterior al desastre (Wilkinson, 2012; Banco Mundial, 2013). Esencialmente, los responsables de la formulación de políticas tienden a invertir poco, o nada, en proyectos dirigidos a la gestión del riesgo porque los costos de esas inversiones son visibles e inmediatos, mientras que el beneficio que pueden aportar depende de un eventual desastre. Los métodos existentes para evaluar las decisiones de inversión a menudo no logran incentivarla en lo que atañe al fomento de la capacidad de resistencia y recuperación porque subestiman los beneficios resultantes.

### ***Reducción de daños y pérdidas***

La inversión en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación puede aportar una amplia gama de beneficios, pero la razón esencial y el objetivo común de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático guardan relación con el empeño

de salvar vidas, reducir las pérdidas y ayudar a las personas y las comunidades a recuperarse de los desastres de manera rápida y eficaz. En el Informe de evaluación global (2015) de la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) se estimó que una inversión global de seis mil (6 000) millones de dólares estadounidenses al año generaría beneficios totales de trescientos sesenta mil (360 000) millones de dólares estadounidenses derivados de la reducción de riesgos; esto equivale a una reducción anual de las pérdidas por año a raíz de desastres, tanto nuevas como adicionales, de más del veinte por ciento (20%) (EIRD, 2015).

### ***Reducción del riesgo contextual y de los beneficios del desarrollo***

Aunque las pérdidas suelen ser el elemento central de los argumentos para invertir en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación, el riesgo de desastres genera también un riesgo contextual, que limita la inversión en la productividad del capital, la planificación con perspectiva de futuro, la inversión de capital a largo plazo y la capacidad empresarial por miedo a que los desastres pongan en peligro el rendimiento (Hallegatte et al., 2016).

Cuando los niveles de riesgo contextual son elevados, los hogares que carecen de instrumentos eficaces de gestión del riesgo tenderán a participar en una gama más amplia de actividades de menor riesgo en lugar de especializarse.

Esta diversificación puede distribuir el riesgo, pero también suele reducir el rendimiento de los activos y las inversiones. Aunque estos tipos de acciones reducen el riesgo de graves pérdidas, pueden obstaculizar las vías hacia una mayor prosperidad y desincentivar la inversión (Carter y Barrett, 2006; Dercon, 2005).

### ***Beneficios conexos de la inversión en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación***

La mayoría de las inversiones en la gestión del riesgo de desastres sirve para múltiples propósitos, y no se destina únicamente a reducir los efectos de los desastres y a ofrecer beneficios derivados relacionados con los niveles de riesgo. El afianzamiento de terraplenes o los muros de contención de un río puede servir de base para construir senderos peatonales, parques o carreteras; el reforzamiento de los sistemas de alerta temprana de desastres a menudo también contribuye a mejorar la capacidad de pronóstico meteorológico, que pueden utilizar los granjeros para conocer el momento oportuno de la siembra y la cosecha; o las unidades de alojamiento provisional y de emergencia suministradas a raíz de desastres pueden utilizarse como locales para escuelas o espacios comunes, cuando ya no se utilicen como vivienda. Estos múltiples usos de la infraestructura de reducción del riesgo de desastres aportan beneficios conexos que redundan en el ahorro de costos y que se materializan aun cuando no ocurran desastres, lo que fortalece los argumentos que justifican la inversión en la reducción del riesgo de desastres.

## Fomento de la capacidad de resistencia y recuperación desde la base: inclusión y rendición de cuentas

La inversión en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación no consiste únicamente en asignar recursos financieros; se requiere también mecanismos para garantizar la rendición de cuentas a fin de que esa inversión se destine a satisfacer las necesidades de las comunidades vulnerables. La rendición de cuentas denota la capacidad de los agentes de asumir la responsabilidad por sus actos u obligaciones, así como la capacidad de otras partes para exigirles que respondan por sus actos (Newell y Bellour, 2002). Se puede mejorar la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y demás inversores en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades vulnerables mediante diversos mecanismos, entre ellos la supervisión parlamentaria, los procesos presupuestarios y las evaluaciones del riesgo participativos, y las actividades relacionadas con la comunicación y los medios de difusión (incluido el uso de macrodatos). Todos estos mecanismos pueden contribuir a aumentar la transparencia en la asignación y la distribución de recursos, y a mejorar las posibilidades de que la inversión alcance sus objetivos.

### Necesidad urgente

La inversión en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación debe convertirse en una prioridad en todo el mundo con el fin de salvaguardar y promover el progreso en cuanto al bienestar humano y la seguridad planetaria. Si bien existen pruebas del aumento de las corrientes de inversión en actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en diversas escalas, apoyadas por un conjunto de marcos normativos internacionales propicios, el incremento de las pérdidas causadas por los desastres parece indicar la necesidad de redoblar esfuerzos a nivel mundial. Resulta fundamental abordar los obstáculos a la inversión, en particular velar por que se adopten las decisiones de inversión pese a la incertidumbre en torno a los riesgos futuros relacionados con el clima y de otra índole.

Estas inversiones podrán resultar más atractivas si se tiene en cuenta toda la gama de beneficios que aportan las medidas preventivas de gestión del riesgo. Al mismo tiempo, a través de estas inversiones se debe atender a las necesidades y proteger los derechos de las personas más pobres y vulnerables del mundo, en particular mediante procesos ascendentes de rendición de cuentas e inclusión para que las inversiones en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación sean eficaces. Se requieren fuentes combinadas de financiación que logren un equilibrio entre la rendición de cuentas y la necesidad de recurrir a la financiación nacional siempre que sea posible. La protección social flexible es un ejemplo útil de esto y se puede aplicar en otras esferas de desarrollo.

*Los autores del capítulo 3 son Thomas Tanner, investigador asociado del programa sobre riesgo y fomento de la capacidad de resistencia y recuperación, Overseas Development Institute (ODI), y Emily Wilkinson, jefa del programa sobre riesgo y fomento de la capacidad de resistencia y recuperación, ODI, Londres (Reino Unido), con la colaboración de Pandora Batra. Los autores de los textos de los recuadros son: recuadro 3.1, Ben Ramalingam, jefe, Digital and Technology Cluster, Institute of Development Studies, Brighton (Reino Unido); recuadro 3.2, David Nash, Community Impact Manager, programa (Zúrich) sobre fomento de la capacidad de resistencia y*

recuperación ante inundaciones, Zúrich (Suiza); recuadro 3.3, Hilary Tarisai Dhliwayo-Motsiri, funcionaria principal, Medios de vida y seguridad alimentaria, Departamento de Preparación de la comunidad y reducción del riesgo, Federación Internacional, Ginebra (Suiza); recuadro 3.4, Petr Kostohryz, director nacional, Consejo Noruego para los Refugiados, Ammán (Jordania); recuadro 3.5, Sumaiya S. Kabir, oficial de supervisión, vigilancia y presentación de informes, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Hanoi (Vietnam).

## Fuentes e información adicional

- Caravani A., *Does adaptation finance invest in disaster risk reduction?*, Overseas Development Institute (ODI), 2015, Londres (Reino Unido).
- Carter P. M. R. y Barrett C. B., *The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset-based approach*, *The Journal of Development Studies*, 2006, 42(2):178-199.
- Dercon S. (ed.), *Insurance against poverty*, Open University Press, 2005, Oxford (Reino Unido).
- Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, *Investing in resilience*, Banco Mundial, 2015, Washington D. C. (Estados Unidos de América).
- Hallegatte S., Bangalore M. y Jouanjean M. A., *Higher losses and slower development in the absence of disaster risk management investments*, Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigación de políticas no. 7632, 2016, Washington D. C. (Estados Unidos de América).
- Kellett J., Caravani A. y Pichon F., *Financing disaster risk reduction: towards a coherent and comprehensive approach*, Overseas Development Institute (ODI), 2014, Londres (Reino Unido).
- Newell P. y Bellour S., *Mapping accountability: origins, contexts and implications for development*, Documento de trabajo no. 168, Institute of Development Studies, 2002, Brighton (Reino Unido).
- Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, *Making development sustainable: the future of disaster risk management*, Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres, 2015, Ginebra (Suiza).
- Wilkinson E., *Transforming disaster risk management: a political economy approach*, Nota de antecedentes, Overseas Development Institute (ODI), 2012, Londres (Reino Unido).
- Banco Mundial, *Social resilience & climate change. Financial innovations for social and climate resilience: establishing an evidence base*, 2012, Washington D. C. (Estados Unidos de América).
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2014, Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*, Banco Mundial, 2013, Washington D. C. (Estados Unidos de América).



## La previsión: una forma de mejorar la capacidad de preparación

*“Para elegir entre riesgos necesitamos la imaginación de vidas aún no vividas.”*

Brian Zikmund-Fisher

La previsión o la anticipación supone actuar en el presente con miras al futuro. Según Rosen (2012), un sistema predictor es un modelo predictivo de sí mismo o de su entorno, que le permite modificar su estado instantáneamente de acuerdo con las predicciones del modelo respecto de un instante ulterior. Esto significa que ciertos requisitos deben estar presentes para utilizar un sistema complejo con el fin de anticipar cambios futuros.

El primer requisito es que el sistema (esto es, una comunidad en situación de riesgo) debe estar en condiciones de prever o anticipar futuros cursos de acción alternativos a fin de poder modificar ese panorama futuro. La previsión de alternativas se funda en el conocimiento existente en el sistema acerca de un posible estado futuro de este.

Voluntarios de la sección de Dili de la Cruz Roja de Timor-Leste visitan un domicilio en el contexto del programa educativo de prevención de la fiebre del dengue. Richardo Bento (empezando por la izquierda), Lorenzo Lurdes, Clementa Bento y Floriana Carolina Pieres conversan acerca de medidas para prevenir la propagación del dengue en los hogares.  
© Conor Ashleigh

El segundo requisito es que la clave de la previsión reside en la existencia de un modelo idóneo o preferido del sistema de que se trate. Podría ser necesario el desarrollo de capacidades para contemplar ese futuro o futuros posibles, o esa nueva realidad o realidades deseadas.

El tercer requisito es que dicho modelo debería ser de naturaleza predictiva. De ese modo, los componentes del sistema deben estar en condiciones de determinar con exactitud los comportamientos de cada uno de los demás en el estado futuro. En el ejemplo de nuestra comunidad en situación de riesgo, si mediante “acertadas” decisiones de desarrollo se garantiza vivienda segura y atención de salud fiable, la comunidad debería estar en condiciones de modificar su comportamiento en consecuencia. Por ejemplo, si se logra el desarrollo “apropiado”, cabe preguntarse si los miembros de la comunidad residirán todavía en viviendas improvisadas, aunque se ofrezca una alternativa mejor y si harán caso omiso de la atención de salud moderna.

Por último, el sistema debe estar en condiciones de cambiar y de hacerlo con celeridad. Cuando el sistema (la comunidad) puede predecir cambios en este (comportamiento), y cambios en su bienestar en consecuencia para llegar al estado futuro idóneo, se puede considerar que se trata de un sistema previsor (Mitchell, 2013).

## Adaptación y capacidad de anticipación

Si bien la adaptación versa fundamentalmente sobre las intervenciones relativas al cambio climático, la anticipación lo está con la intencionalidad, la acción, el organismo, la imaginación, la posibilidad y la selección. También se refiere a sentimientos de duda, inseguridad, indecisión, temor y aprensión. La previsión ayuda a orientar la acción humana y hace hincapié en la capacidad de las personas para forjar el futuro (al menos el futuro inmediato), mientras que la adaptación ayuda a ejercer influencia sobre la acción humana o a constreñirla. La previsión es proactiva o predictiva; puede tener en cuenta acontecimientos futuros posibles y la esperanza de lograr ciertos objetivos y ambiciones (Nuttall, 2010). La anticipación puede ayudar a las comunidades a adquirir capacidad de resistencia y recuperación frente a las crisis y perturbaciones y puede contribuir a la identificación y el aprovechamiento de las distintas oportunidades que se presenten.

## Fomento de la capacidad de la comunidad

Se sabe y se reconoce que las comunidades son agentes fundamentales en la reducción del riesgo y en las estrategias transformadoras requeridas para la satisfactoria puesta en práctica de actividades, tanto en lo que atañe a la adopción de decisiones como en la ejecución de proyectos (Miranda Sara et al., 2015). Este reconocimiento está presente en la reflexión mundial dentro del contexto del Marco de Sendai. Por ello, los gobiernos tienen que invertir en infraestructura y fomentar las capacidades proactivas de resistencia y recuperación de las comunidades, por ejemplo, por medio de la formación en sensibilización con respecto a riesgos múltiples y la previsión de estos.

La reducción del riesgo y la vulnerabilidad no es una cuestión reservada a especialistas (Cortez et al., 1998); requiere asimismo la participación institucionalizada de las comunidades locales, a saber, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad

civil. Se debe procurar esa participación para movilizar recursos, estimular el aporte de conocimientos y reclamar el ejercicio de derechos. La participación no es un favor que se concede a las personas, sino fundamentalmente es un derecho.

## Recurso a la participación comunitaria para mejorar la previsión y la capacidad de resistencia y recuperación

La participación comunitaria entraña beneficios importantes, por ejemplo, el aporte de información e ideas sobre problemas públicos, el apoyo público a las decisiones de planificación, la posibilidad de evitar conflictos prolongados y demoras onerosas, la consolidación de buena disposición que puede aprovecharse en decisiones futuras y un espíritu de cooperación y confianza entre el organismo y el público (Cogan y Hertberg, 1986). Existen diversas modalidades de participación, por ejemplo, la participación individual o colectiva, organizada u oficiosa, institucional o no institucional. En este capítulo (y, de hecho, en el informe) se propugna un enfoque transformador de la participación (que se considera esencial para que las comunidades puedan dotarse de una auténtica capacidad de resistencia y recuperación), que modifica las estructuras de poder existentes pues propugna una adopción de decisiones más democrática e incluyente, que fomenta las competencias de los participantes, en lugar de limitarse a mejorar las condiciones existentes. La participación no está exenta de sus problemas, por ejemplo, el riesgo de excluir a las personas (de manera deliberada o no intencional) y, además, la excesiva representación de ciertos agentes interesados, que redundan en su mayor beneficio (Hor-dijk et al., 2014).

## Vislumbrar el futuro mediante la planificación de situaciones hipotéticas

Las técnicas de planificación de situaciones hipotéticas, que tienen su origen en la planificación militar, se emplean para prever y planear futuros plausibles. Esencialmente tienen por objeto *ensayar una situación en el futuro*. Tanto los planificadores como las comunidades han recurrido con frecuencia a la planificación de situaciones hipotéticas para estudiar los efectos directos de la adopción de decisiones. Las situaciones hipotéticas no son pronósticos: aportan conocimientos y ayudan a prever futuros posibles. Leis (2014) observa que las situaciones hipotéticas de orientación ecológica han sido elaboradas por diversas organizaciones, incluso las Naciones Unidas, el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), el Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) para determinar las futuras emisiones de gases de efecto invernadero, la conservación de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas.

Van der Heijden (2000) observa que la planificación de situaciones hipotéticas reviste interés en cuanto a la perspectiva tanto de anticipación como de proceso, en ambos casos en consonancia con el paradigma del realismo crítico. Se puede considerar como una forma para lograr una mejor comprensión y previsión del futuro, o bien como una forma de ayudar a los grupos institucionales a que progresen con mayor dexteridad en momentos de incertidumbre. Con ambas perspectivas en mente, cabe recordar que no existe una única respuesta correcta. Los dilemas subyacentes no se pueden resolver, sino que requieren una gestión atenta y permanente.

Estas técnicas reposan sobre un conjunto de hipótesis que permiten “viajar” al futuro y vislumbrar la eventual evolución de una situación. Las situaciones hipotéticas atienden una serie de condiciones, variables o fuerzas motrices convenidas por quienes intervienen en el ejercicio de planificación. Esta ayuda a “concebir”, “configurar” y prever futuros alternativos realistas pero fundamentados, y ello facilita la gestión de la incertidumbre al reducir la imprevisibilidad. Las situaciones hipotéticas, por lo tanto, difieren de los pronósticos ya que permiten la incorporación de discontinuidades, fenómenos nuevos e innovaciones.

## Perspectiva futura

La previsión eficaz requiere que se deje de lado la suposición conforme a la cual el futuro será una repetición del pasado. El cambio climático, la urbanización y el crecimiento demográfico suscitan nuevos desafíos que exigen una mejor anticipación. Por definición, la capacidad de resistencia y recuperación guarda relación con el futuro y, por ende, vincula las acciones anteriores a las crisis con la situación posterior a estas (situación que tal vez haya mejorado). La capacidad de anticipación es, pues, un elemento central de los enfoques de fomento de la capacidad de resistencia y recuperación.

Los sistemas previsores y la reflexión proactiva sobre la capacidad de resistencia y recuperación deben valerse de enfoques incluyentes e innovadores, como la planificación de situaciones hipotéticas y la planificación de medidas, a fin de mejorar las estrategias de fomento de la capacidad de resistencia y recuperación con apoyo social, e influir en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones. Ambos métodos refuerzan un enfoque centrado en las personas, que constituye un componente esencial de la reflexión sobre la capacidad de resistencia y recuperación. La planificación de situaciones hipotéticas tiene por finalidad fomentar la capacidad de la comunidad de prepararse para crisis y perturbaciones futuras - e incluso evitarlas -, mientras que la planificación de medidas depende de la capacidad y del conocimiento locales (y la presupuestación participativa se orienta, entre otras cosas, a mejorar la rendición de cuentas en relación con los fondos públicos mediante la vigilancia y la interacción locales).

En cada enfoque, el proceso de desarrollo social del conocimiento, que supone un aprendizaje progresivo para concebir (y así ensayar) situaciones hipotéticas futuras, puede fortalecer los vínculos sociales, la confianza y la legitimidad entre los diferentes agentes, a pesar de lo que pudiera parecer, en un principio, intereses contrapuestos. No obstante, es importante reconocer las limitaciones y los riesgos eventuales, como los problemas de ejercicio del poder y conocimientos, las preocupaciones prácticas respecto de la discontinuidad política y la falta de tiempo y de asignaciones presupuestarias y que pueden afectar los resultados de esos procesos.

*Los autores del capítulo 4 son Liliana Miranda Sara, directora ejecutiva, Foro Ciudades para la Vida, Lima (Perú), y Dewald van Niekerk, director, Centro Africano de Estudios sobre Desastres, Potchefstroom (Sudáfrica). Los autores de los textos de los recuadros son: recuadro 4.1, Aynur Kadihasanoglu, asesora principal, Gestión de Desastres Urbanos, Cruz Roja Americana, Estados Unidos de América; recuadro 4.2, Jennifer Jalovec, directora, Gestión de Desastres en Contextos Frágiles y Urbanos, World Vision International, Nairobi (Kenia); recuadro 4.3, Pamela Sitko, asesora técnica mundial en cuestiones urbanas, Gestión de Desastres, World Vision International,*

Sídney (Australia); recuadro 4.4, Swarnim Wagle, antiguo miembro de la Comisión Nacional de Planificación del Gobierno de Nepal, Katmandú (Nepal); recuadro 4.5, Akapusi Tuifagalele, director, Oficina Nacional de Gestión de Desastres, Fiyi, y Matthew McLaren, becario de investigación en la Universidad de Nueva Gales del Sur, Sídney (Australia). Las contribuciones relacionadas con el cambio climático y la capacidad de resistencia y recuperación fueron preparadas por Laban Ogallo, director, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), Centro de Predicción y Aplicación Climáticas, Universidad de Nairobi (Kenia).

## Fuentes e información adicional

- Cogan S. y Hertberg J., *Citizen participation*, en: *The Practice of State and Regional Planning*, So, Frank S. II, Hand I. y McDowell B. (compiladores), American Planning Association, 1986, capítulo 12, 283-308.
- Cortez L., Salazar L. y Mariscal J., *Gestión comunitaria de riesgos*, Manual no. 4, Foro Ciudades para la Vida, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y Ecociudad, 1998.
- Hordijk M. A., Miranda Sara L. y Sutherland C., *Resilience, transition or transformation? A comparative analysis of changing water governance systems in four Southern Cities*, *Environment & Urbanization*, abril de 2014, vol. 26, 130-146.
- Leis J., *Scenario planning: an effective tool for policy-making?*, Tesis de maestría, Woodrow Wilson School of Government, Universidad Tufts, 2014, Cambridge (Reino Unido).
- Mitchell A., *Risk and Resilience - From good idea to good practice: A scoping study for the experts group on risk and resilience*, Documento de trabajo no. 13, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2013, Francia.
- Miranda Sara L., *Citizen participation, the experts and the role of the private sector in the social construct of risk in Lima*, *Clima sin riesgo*, Alianza Clima y Desarrollo, 2015. Se puede consultar en línea: [http://www.climasinriesgo.net/blogs/category-section/costa-verde/citizen-participation-the-experts-and-the-role-of-the-private-sector-in-the-social-construct-of-risk-in-lima/?lang=es#\\_ftn5](http://www.climasinriesgo.net/blogs/category-section/costa-verde/citizen-participation-the-experts-and-the-role-of-the-private-sector-in-the-social-construct-of-risk-in-lima/?lang=es#_ftn5).
- Nuttall M., *Anticipation, climate change, and movement in Greenland*, *Études/Inuit/Studies*, 2010, vol. 34(1), 21-18.
- Van der Heijden K., *Scenarios and forecasting: two perspectives*, *North Holland, Technological Forecasting and Social Change*, 2000, vol. 65(1), 31-36.



## Capacidad interior de resistencia y recuperación: salud mental y apoyo psicosocial

*“Una buena parte del arte de vivir es la capacidad de resistencia y recuperación”*

Alain de Botton

Las repercusiones psicosociales pueden llegar a ser duraderas (Goenjian et al., 2011), pues las consecuencias a largo plazo de los desastres pueden ser perjudiciales para el bienestar de las personas y la paz y los derechos humanos. Las pruebas empíricas indican que los trastornos mentales y los problemas psicosociales constituyen preocupaciones importantes de salud pública en los contextos humanitarios (Tol et al., 2011). La mayor parte de una población afectada experimenta angustia considerable, aunque apenas una minoría mani-

fiesta síntomas o trastornos mentales que inciden en su vida cotidiana y que tal vez requieren atención especializada (OMS, 2014; 2016).

Aldea de Nukubalavu, distrito de Savusavu (Fiyi), marzo de 2016. Ateca Nayasi, presidenta de la sección de Savusavu de la Cruz Roja de Fiyi escucha a Mareta Vosamosi, que acogió en su casa a una vecina embarazada durante el ciclón tropical Winston. La casa de Mareta quedó destruida. “No es fácil escuchar esos relatos”, explica Ateca. El apoyo psicosocial surgió como una de las necesidades principales tras la más devastadora tormenta (categoría 5) registrada en el país, que se cobró la vida de 44 personas y destruyó más de 32 000 viviendas o provocó daños en estas. La Federación Internacional imparte formación en primeros auxilios psicosociales a voluntarios de la Cruz Roja de Fiyi para que puedan ayudar a sus comunidades a recuperarse de la tormenta.

© Federación Internacional

## Apoyo psicosocial, capacidad de resistencia y recuperación individual y comunitaria

El apoyo psicosocial forma parte integrante de las intervenciones de la Federación Internacional en casos de emergencia, y está definido de manera general en el Marco de referencia sobre apoyo psicosocial (2005-2007) como un proceso que favorece la capacidad de resistencia y recuperación de individuos, familias y comunidades mediante el respeto de la independencia, la dignidad y los mecanismos de las personas y comunidades para enfrentar y superar la adversidad. El apoyo psicosocial promueve el restablecimiento de la cohesión social y la infraestructura.

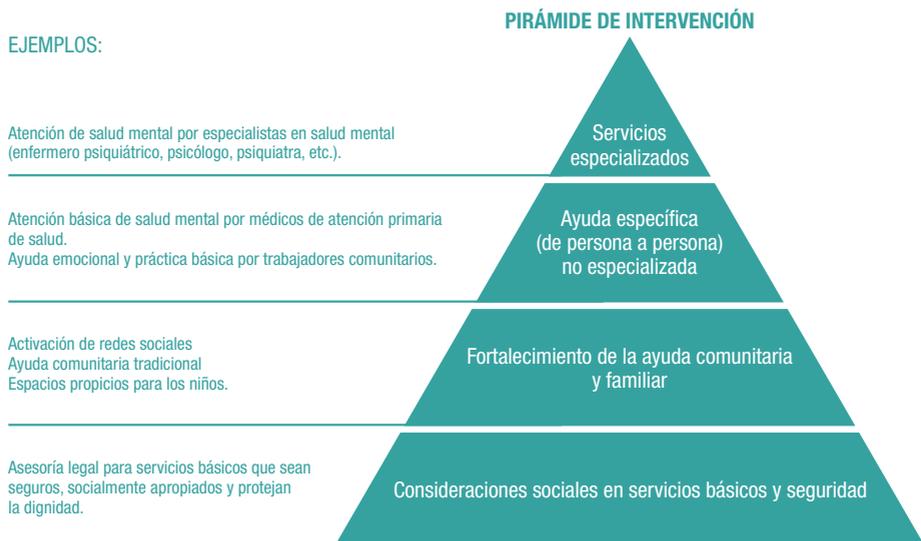
La dimensión psicológica individual comprende procesos emocionales y mentales, sentimientos y reacciones. La dimensión social abarca las relaciones, las redes familiares y comunitarias, los valores sociales y las prácticas culturales.

La capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades posterior a desastres incluye la adaptabilidad del entorno frente a las amenazas, a fin de seguir adelante con un desarrollo sostenible (Kulig et al., 2013).

Se reconoce que el bienestar de una comunidad forma parte integrante de la capacidad de resistencia y recuperación (Gibbs et al., 2015). La comprensión común de lo que significan el bienestar psicosocial y la capacidad de resistencia y recuperación puede diferir de un país a otro, e incluso entre las poblaciones de un mismo país. Antes de planificar una intervención psicosocial conviene, pues, entender lo que significan a nivel local esos conceptos para la población. Sin embargo, existen ciertos elementos comunes en los procesos de bienestar y capacidad de resistencia y recuperación que cabría incorporar en la concepción de las intervenciones de apoyo psicosocial.

## Apoyo psicosocial y acción humanitaria

El propósito de los programas de salud mental y apoyo psicosocial es prevenir los trastornos mentales y promover y proteger el bienestar psicosocial. Se propone un enfoque plurifacético y gradual que incluye asistencia práctica y más especializada para prestar una amplia gama de servicios, conforme figura en el siguiente diagrama.



Fuente: Comité Permanente entre Organismos, 2008.

Un programa de salud mental y apoyo psicosocial debería abarcar una intervención plurifacética e incluir los siguientes elementos:

- asistencia básica prestada con una perspectiva de apoyo psicosocial (es decir, alojamiento provisional y de emergencia, con el debido respeto de los vínculos familiares y sociales y los factores de seguridad; distribución de alimentos y agua, prestación de primeros auxilios, con comprensión cultural y de manera incluyente);
- información (por ejemplo, acerca de lo que ha ocurrido, del paradero de los seres queridos y de las reacciones habituales);
- apoyo social y emocional (es decir, consuelo, escucha atenta, reconocimiento de la pena, sentimiento de compasión);
- ayuda práctica (por ejemplo, en asuntos jurídicos y financieros, orientación de las familias);
- facilitación de recursos, redes y conexiones comunitarios;
- salud mental (es decir, detección adecuada, vías de derivación a servicios profesionales y gestión);
- apoyo a los agentes humanitarios.

## Integración del apoyo psicosocial en las intervenciones de reducción del riesgo de desastres

Las intervenciones de apoyo psicosocial en el marco de la reducción del riesgo de desastres pueden facilitar el desarrollo de redes comunitarias, contribuir a determinar las fortalezas y las vulnerabilidades y promover el fortalecimiento de la capacidad de las poblaciones locales (por ejemplo, la promoción de mecanismos eficaces para hacer frente a problemas y la solidaridad de la comunidad), incluido el respaldo que necesitan los miembros del personal y los voluntarios para futuras intervenciones.

La preparación psicológica de las personas y las familias para hacer frente a las crisis les ayuda a comprender mejor el valor de sus propias iniciativas, de la eficacia de sus acciones y puede alentar a las comunidades a que inviertan más en actividades de mitigación y preparación para desastres. Mediante el fortalecimiento de los vínculos comunitarios antes de las crisis se puede promover una mayor inclusión de los grupos expuestos a riesgos y difundir conocimientos sobre los rituales de sanación locales y otros métodos flexibles para afrontar las crisis. Asimismo, las directrices psicosociales en materia de reducción del riesgo de desastres pueden favorecer la elaboración de políticas psicosociales, a nivel local o nacional, antes de las emergencias y facilitar la integración del apoyo psicosocial en la planificación para contingencias.

## El apoyo psicosocial en las intervenciones en casos de desastre

Las directrices de apoyo psicosocial se centran principalmente en la fase de intervención a raíz de desastres mediante el establecimiento de normas mínimas y buenas prácticas (*Operationalising Psychosocial Support in Crisis (OPSIC)*, 2015). El apoyo psicosocial se puede integrar en las actividades de distribución de alimentos, alojamiento

provisional y de emergencia, agua y saneamiento, y protección (Comité Permanente entre Organismos, 2014). Por ejemplo, quienes brindan apoyo psicosocial pueden coordinar su labor con las actividades de alojamiento provisional y de emergencia a fin de evitar interferencias con las redes sociales existentes y las comunidades en la ejecución del programa de alojamiento provisional y de emergencia.

Entre las actividades psicosociales en las intervenciones en casos de desastre pueden figurar los primeros auxilios psicológicos, la orientación no profesional, el apoyo entre homólogos, los grupos de apoyo, la adquisición de destrezas prácticas para la vida, la psicoeducación, la sensibilización, las actividades recreativas y creativas. Una intervención de apoyo psicosocial frecuente después de un desastre es la prestación de primeros auxilios psicológicos. El objetivo es ayudar a las personas a cuidar de sí mismas y a recuperar la capacidad para reflexionar con claridad.

## El apoyo psicosocial en los programas de recuperación y desarrollo

Las consecuencias de desastres de gran magnitud generan factores de perturbación secundarios (por ejemplo, la reconstrucción, la reubicación), que afectan negativamente a las poblaciones (Lock et al., 2012) y dan lugar a reacciones psicosociales cuyo proceso de recuperación puede llevar muchos años (Ghuman et al., 2014). En acontecimientos graves y excepcionales, el sufrimiento tiende a disminuir cuando el peligro desaparece, mientras que cuando los individuos experimentan situaciones prolongadas, como un conflicto, los síntomas pueden perdurar durante años (*Overseas Development Institute (ODI)*, 2015). Por consiguiente, el apoyo para fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación es una necesidad permanente y a largo plazo (Hobfoll et al., 2011). Mediante programas de apoyo psicosocial a largo plazo se puede atender las cambiantes necesidades de las comunidades y los individuos a ese respecto, como se demostró en Nueva Zelanda, entre 2010 y 2012, a través de la intervención inmediata de la Cruz Roja Neozelandesa a raíz de las cerca de trece mil réplicas que siguieron a dos grandes terremotos registrados en la zona de Canterbury.

Además de las intervenciones inmediatas de socorro, la Cruz Roja Neozelandesa prolongó los programas psicosociales durante todo el período de recuperación, y prestó apoyo a los servicios comunitarios destinados a las personas afectadas por los terremotos que no necesitaban asistencia clínica. Con miras a la labor de recuperación a largo plazo, se desarrolló una aplicación para teléfono inteligente y un sitio web para promover la participación de los adolescentes, en base a consejos prácticos de estos y de personas en otros países que habían enfrentado una situación similar. Las actividades físicas comunitarias y la vinculación con sectores como el de transporte, en el que el apoyo a conductores y pasajeros en comunidades reubicadas fue útil, aportaron al programa una perspectiva a largo plazo (Cruz Roja Neozelandesa, sin fecha).

El apoyo psicosocial es asimismo pertinente en la extensión de programas de recuperación que se tornan en programas de desarrollo a largo plazo. Si bien se ha alcanzado progreso en el consenso sobre prácticas recomendadas en cuanto al apoyo psicosocial en todo el ciclo de asistencia a raíz de desastres, persisten desfases entre ese consenso y algunas actividades sobre el terreno.

## Oportunidades y retos

Las intervenciones psicosociales eficaces pueden aportar beneficios concretos a las poblaciones afectadas por crisis. Los programas de apoyo psicosocial pueden integrarse en múltiples situaciones y en todas las fases del ciclo de la intervención en casos de desastre (desde la preparación preventiva y la mitigación hasta el socorro y la recuperación). Sin embargo, persisten retos. Es necesario velar por que estas intervenciones se incorporen en los sectores pertinentes y, más allá de la intervención inmediata, en todas las fases de la gestión de desastres. En algunas regiones, aún es necesaria una mayor colaboración con las entidades locales, en particular en lo que se refiere a la integración de procesos innovadores de fomento de la capacidad de resistencia y recuperación que estén adaptados a la cultura local. No obstante, habida cuenta del interés creciente en la calidad en las intervenciones psicosociales así como de la existencia de directrices y herramientas de seguimiento y evaluación recientes, de los informes empíricos se deduce que disminuirán las intervenciones inadecuadas o perjudiciales.

La autora del capítulo 5 es Maureen Mooney, becaria de investigación de doctorado, Universidad de Massey, Nueva Zelanda. Los autores de los textos de los recuadros son: recuadro 5.1, Mark Harvey, presidente y director ejecutivo, Resurgence, Londres (Reino Unido); recuadro 5.2, Alison Schafer, especialista técnica, Salud mental y apoyo psicosocial, World Vision International, Victoria (Australia); recuadro 5.3, Virginia Murray, vicepresidenta, grupo asesor científico y técnico, Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Londres (Reino Unido); y recuadro 5.4 Naushan Muhaimin, director ejecutivo, Care Society, Maldivas. La Cruz Roja de Samoa aportó el contenido sobre el caso de la Green Jobs Initiative en ese país.

## Fuentes e información adicional

- Gibbs L., Howell-Meurs S., Block K., Lusher D., Richardson J., MacDougall C., Waters E. y Harms L., *Community wellbeing: applications for a disaster context*, The Australian Journal of Emergency Management, 2015, 30(3).
- Ghuman S. J., Brackbill R. M., Stellman S. D., Farfel M. R. y Cone J. E., *Unmet mental healthcare need 10-11 years after the 9/11 terrorist attacks: 2011-2012 results from the World Trade Center Health Registry*, BMC Public Health, 2014, 14:491. Se puede consultar en línea: <http://doi.org/10.1186/1471-2458-14-491>.
- Goenjian A. K., Roussos A., Steinberg A. M., Sotiropoulou C., Walling D., Kakaki M. y Karagianni S., *Longitudinal study of PTSD, depression, and quality of life among adolescents after the Parnitha earthquake*, Journal of Affective Disorders, 2011, 133(3):509-515. Se puede consultar en línea: <http://doi.org/10.1016/j.jad.2011.04.053>.
- Hobfoll S. E., Mancini A. D., Hall B. J., Canetti D. y Bonanno G. A., *The limits of resilience: distress following chronic political violence among Palestinians*, Social Science & Medicine, 2011, 72(8):1400-1408.
- Kulig J. C., Edge D. S., Townshend I., Lightfoot N. y Reimer W., *Community resiliency: emerging theoretical insights*, Journal of Community Psychology, 2013, 41(6):758-775. Se puede consultar en línea: <http://doi.org/10.1002/jcop.21569>.

- Comité Permanente entre Organismos, *Review of the implementation of the IASC guidelines on mental health and psychosocial support in emergency settings: how are we doing?*, 2014. Se puede consultar en línea: [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/1\\_iasc\\_guidelines\\_on\\_mhpss\\_review-2014-final\\_2\\_0.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/1_iasc_guidelines_on_mhpss_review-2014-final_2_0.pdf).
- Lock S., Rubin G. J., Murray V., Rogers M. B., Amlôt R. y Williams R., *Secondary stressors and extreme events and disasters: a systematic review of primary research from 2010-2011*, PLoS Currents: Disasters, 2012. Se puede consultar en línea: <http://doi.org/10.1371/currents.dis.a9b76fed1b2dd5c5bfcc13c87a2f24f>.
- Cruz Roja Neozelandesa, *Leading in disaster recovery: a companion through the chaos* (sin fecha), Nueva Zelanda.
- Overseas Development Institute (ODI), *Psychological resilience*, documento de trabajo no. 425, ODI, 2015, Londres (Reino Unido).
- Operationalising Psychosocial Support in Crisis, *The comprehensive guideline on mental health and psychosocial support (MHPSS) in disaster settings*, 2015. Se puede consultar en línea: <http://opsic.eu/wp-content/uploads/2015/06/OPSIC-Comprehensive-guideline-FINAL-June-2015.pdf>.
- Tol W. A., Barbui C., Galappatti A., Silove D., Betancourt T. S., Souza R., Golaz A. y Van Ommeren M., *Mental health and psychosocial support in humanitarian settings: linking practice and research*, The Lancet, 2011, 378(9802):1581-1591. Se puede consultar en línea: [http://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)61094-5](http://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)61094-5).
- Organización Mundial de la Salud (OMS), *Salud mental: un estado de bienestar*, 2014. Se puede consultar en línea: [www.who.int/features/factfiles/mental\\_health/en/](http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/en/).
- Organización Mundial de la Salud (OMS), *Salud mental: fortalecer nuestra respuesta*, 2016. Se puede consultar en línea: [www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/en/](http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/en/).



## Juntos, más fuertes: asociaciones que fomentan la capacidad de resistencia y recuperación

*“Si quieres  
ir rápido, ve  
solo. Si quieres  
llegar lejos, ve  
acompañado.”*

Proverbio africano

Las asociaciones son a menudo fundamentales en los esfuerzos de colaboración. Por ejemplo, en la coalición de mil millones para la resiliencia, promovida por la Federación Internacional (2015), se reconoce que el elemento fundamental para la materialización de esa coalición es la movilización de una amplia alianza de agentes, del nivel local al mundial, que hacen causa común en fomentar la capacidad de resistencia y recuperación a nivel individual o comunitario.

En el plano mundial, los procesos empleados para la concertación de diversos acuerdos mundiales recientes - como el Marco de Sendai, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y el “gran pacto” (*Grand Bargain*) resultante de la Cumbre

Voluntarios de la Cruz Roja colaboran con los miembros de una comunidad en la evaluación de sus vulnerabilidades y capacidades en relación con los desastres, la promoción de salud y los medios de subsistencia. El ejercicio forma parte del enfoque sobre salud y primeros auxilios con arraigo comunitario.  
© Victor Lacken, Federación Internacional

Humanitaria Mundial - han demostrado la importancia de la colaboración con una amplia variedad de agentes (por ejemplo, se estima que en las consultas regionales de la Cumbre Humanitaria Mundial, que duraron dos años, participaron veintitrés mil representantes de todos los sectores de la sociedad). Ciertos sectores, antes renuentes a confiar entre sí - por ejemplo, los gobiernos locales y nacionales, los gobiernos locales y las comunidades de base o la sociedad civil local, en general, o la empresa y la industria y los sindicatos de base y trabajadores - aúnan esfuerzos para avanzar en la consecución de objetivos comunes. Los acuerdos definitivos adoptados en los foros antes mencionados reflejan también este énfasis en la colaboración.

Se considera cada vez más que las asociaciones y coaliciones son fundamentales para la promoción, la generación de conocimientos, la elaboración y la ejecución de programas sobre el terreno, así como para el seguimiento y el análisis de actividades. La coalición de mil millones para la *resiliencia* incluye entre sus objetivos declarados la promoción de las organizaciones locales, de manera que se las considere asociados predilectos, en pie de igualdad, en los sistemas humanitarios existentes y el fomento de condiciones propicias para que las organizaciones afines y los proveedores de soluciones no trabajen de forma fragmentada y desarticulada. Se estima que desde el nivel local al nivel mundial, los asociados serán más fuertes si acuerdan compartir las ambiciones, los riesgos, los recursos, las capacidades, los éxitos y la rendición de cuentas.

Otra iniciativa audaz encabezada por el organismo de los Estados Unidos de América para el desarrollo internacional (USAID), junto con la Fundación Rockefeller, es la asociación mundial para el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación en África y Asia, dotada de un presupuesto de cien (100) millones de dólares estadounidenses. La iniciativa emprendida en 2014 pretende abordar los desafíos complejos e interrelacionados del siglo XXI como la pobreza persistente y a menudo extrema, la inseguridad alimentaria y las perturbaciones del clima. Para lograrlo, se hace gran hincapié en las “conexiones” entre la sociedad civil, el gobierno y el sector privado.

Los esfuerzos de colaboración para aumentar la capacidad de resistencia y recuperación adquieren creciente importancia debido al ritmo acelerado y a la escala de la urbanización. A diferencia de las zonas rurales, los centros urbanos se caracterizan por altos niveles de densidad y diversidad de la población, y una amplia gama de partes interesadas. En estos entornos, los agentes humanitarios internacionales carecen de medios adecuados para hacer frente a los complejos aspectos de las crisis urbanas. Sin asociaciones y otras modalidades de colaboración que cuenten con la participación de responsables políticos, proveedores de servicios, profesionales, comunidades y empresas locales, el efecto de las intervenciones humanitarias en los entornos urbanos podría ser fugaz, fragmentado, esporádico y, en última instancia, insostenible.

## Asociaciones - ¿una palabra trillada?

En virtud del compromiso 2 del gran pacto de la Cumbre Humanitaria Mundial, los firmantes se comprometen a colaborar con los agentes de intervención locales y nacionales, en un espíritu de asociación y con el objeto de reforzar, sin reemplazar, las capacidades locales y nacionales (Naciones Unidas, 2016, 5). Esta afirmación remite a lo que para muchos es un aspecto delicado en el tema de las asociaciones, a saber, que no siempre la práctica está a la altura de la retórica, y que el cometido de muchas asociaciones - el término pretende dar a entender una relación que tiene implícitos en su significado valores, la equidad, la reciprocidad y el respeto - no se plasma en los hechos. Esto puede ocurrir cuando uno de los asociados (por lo general la organización más grande y poderosa), que

dispone del presupuesto, trabaja con un asociado local que tiene poco (o nada) que decir sobre la forma en que se acordó el presupuesto, e incluso sobre la puesta en práctica del proyecto y actividades conforme al propósito de este. Las transferencias de fondos desde la organización más grande a la más pequeña estarán acompañadas de un contrato, que con casi certeza detallará condiciones que favorecen al asociado financiador. Así, en las asociaciones eficaces, la naturaleza de la relación se valora tanto como la “ejecución de tareas”.

## Variedades de asociaciones

El contenido y el propósito de las asociaciones pueden variar ampliamente. Además de la ejecución directa, las asociaciones pueden centrarse, por ejemplo, en la promoción. Los gobiernos nacionales de muchos países dan cabida a otros agentes, tales como las autoridades locales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado.

El sector privado surge como un agente fundamental en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación en muchos ámbitos. En un estudio reciente realizado por el periódico *The Economist* se indica que, si bien el sector privado considera que incumbe a la administración pública la responsabilidad principal en los esfuerzos por paliar las consecuencias de las perturbaciones derivadas del clima, las empresas están inclinadas a realizar mayores inversiones en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación a ese respecto en vista de los beneficios percibidos, por ejemplo el aumento de la competitividad, la mejor salud de los empleados, la mayor productividad y el menor absentismo, así como el ahorro de costos. Existe una clara intención de establecer asociaciones con el gobierno y la sociedad civil, lo que constituye un cambio frente a la práctica anterior, cuando las empresas tendían a centrarse únicamente en su capacidad de resistencia y recuperación (EIU, 2014).

Cabe considerar a las asociaciones como los “ejes dinamizadores” de estrategias o intervenciones ante conflictos y situaciones de emergencia complejas basadas en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación. En un documento de reflexión sobre el conflicto en Siria, elaborado por las Naciones Unidas en 2013, se propone la denominada “intervención de desarrollo basada en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación”. El objetivo de esta estrategia, fundada en la colaboración, es apoyar los esfuerzos de los gobiernos nacionales y regionales con el fin de asegurar el suministro de viviendas de calidad y servicios conexos para propiciar un hábitat sostenible (agua, saneamiento, energía y eliminación de residuos), además de la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura económica y social afectada por la crisis.

En realidad, las actividades de desarrollo basadas en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación ofrecen numerosas oportunidades de asociación que generen beneficios a múltiples niveles. En el estado indio de Himachal Pradesh, la sección local de la Cruz Roja trabaja estrechamente con el gobierno local, las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios para revertir el desequilibrio de género en el índice demográfico infantil de la población local, que se refleja en algunas zonas en cifras tan bajas como unas setecientas niñas por cada mil niños. Si bien el objetivo inmediato era proteger a las niñas, las actividades se extendieron a la salud, la nutrición, la educación, la sanidad, los medios de vida y el medio ambiente, de modo que el programa fuese un medio para aumentar la capacidad de resistencia y recuperación a nivel de la comunidad en general.

## Mejores asociaciones que fomenten la capacidad de resistencia y recuperación

Las asociaciones pueden adoptar muchas modalidades y atender a una variedad de objetivos. En la documentación sobre experiencias e iniciativas recientes y enseñanzas extraídas por varias organizaciones (por ejemplo, informes del Banco Mundial y la Iniciativa para asociaciones) se destacan los siguientes factores esenciales en el establecimiento de asociaciones eficaces a nivel local, regional y nacional.

1. La comprensión y la confianza: las partes interesadas, incluidas las comunidades, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los gobiernos en sus distintos niveles, deben entender la perspectiva del otro y mostrar suficiente confianza en las motivaciones respectivas. Para ello, es imprescindible el establecimiento de mecanismos de diálogo, oficiales y oficiosos, para compartir periódicamente información sobre sus respectivas preocupaciones y prioridades.
2. Transparencia: la planificación abierta e incluyente de las prioridades de desarrollo, junto con la descentralización y la flexibilidad en la asignación de los recursos, es fundamental para reforzar la identificación de las bases y el interés en participar en una asociación.
3. Incentivos: es importante establecer incentivos claros para que los gobiernos locales, nacionales y regionales, las instituciones políticas y los investigadores se asocien con las comunidades y el sector privado.
4. Medición de los efectos: se debe establecer indicadores claros y conmensurables para evaluar el efecto de las asociaciones en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación. Los incentivos podrían estar vinculados estrechamente con estos indicadores.
5. Institucionalización: se debe fomentar la capacidad institucional para forjar asociaciones, incluso mediante el establecimiento de estrategias, sistemas y procesos, así como las aptitudes y conocimientos de las personas para concertar asociaciones, con el fin de ampliar, institucionalizar y formalizar asociaciones que aporten soluciones eficaces en beneficio de todas las partes (Reid et al., 2015; Banco Mundial, 2015).

*La autora del capítulo 6 es Shipra Narang, vicepresidenta en la General Assembly of Partners, Habitat III, Delhi (India). Los autores de los textos de los recuadros son: recuadro 6.1, Marcus Oxley, director ejecutivo, Red Mundial de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de los Desastres (GNDR), Londres (Reino Unido); recuadro 6.2, Leda Stott, directora e investigadora en materia de asociaciones, Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano, Universidad de Madrid (España); recuadro 6.3, Maria Fellizar-Cagay, directora ejecutiva adjunta, Center for Disaster Preparedness Foundation, Manila (Filipinas); recuadro 6.4, Brooke Avory, directora, y Jeremy Prepscius, vicepresidente, Business for Social Responsibility; recuadro 6.5, Mike Meaney, oficial operativo en jefe, Habitat for Humanity Haiti, Puerto Príncipe (Haití) y Maggie Stephenson, investigadora, University College London (Reino Unido). Rosemarie North, responsable de comunicación y promoción, Federación Internacional, Ginebra (Suiza) ha aportado el contenido sobre el vínculo entre las iniciativas para el desarrollo y la capacidad de resistencia y recuperación que acompaña al estudio de caso de India.*

## Fuentes e información adicional

- The Economist Intelligence Unit (EIU), *Building climate change resilience in cities: the private sector's role*, Resumen de un estudio de 2014, The Economist, 2014, Londres (Reino Unido).
- Reid S., Hayes J. P. y Stibbe D. T., *Platforms for partnership: emerging good practice to systematically engage business as a partner in development*, The Partnering Initiative, 2015, Oxford (Reino Unido).
- Naciones Unidas, *The Grand Bargain – a shared commitment to better serve people in need*, 2016, Estambul (Turquía), Naciones Unidas, 23 de mayo de 2016, Nueva York (Estados Unidos de América).
- Banco Mundial, *Community-led partnerships for resilience*, Grupo del Banco Mundial, 2015, Washington D. C. (Estados Unidos de América).



## La capacidad de resistencia y recuperación en el futuro: 2025 y años después

*“No se trata únicamente de prever el futuro, sino de hacerlo posible”*

Antoine de Saint-Exupéry

Cuando se hacen proyecciones hasta el 2025 y después de esa fecha, no es fácil determinar quiénes serán las personas más vulnerables y a qué riesgos estarán expuestas. La exposición a riesgos y la vulnerabilidad obedecen a ciclos dinámicos. Los riesgos varían en el tiempo y el espacio y dependen de factores económicos, sociales, geográficos, demográficos, culturales, institucionales, gubernamentales y ambientales (Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, 2014). Se sabe que el cambio climático intensificará los riesgos existentes, pero también es probable que genere riesgos nuevos e imprevistos. Además de los fenómenos meteorológicos extremos, otros problemas merecen atención, ya que a medida que aumentan las poblaciones en llanuras inundables, asentamientos informales y otras zonas de alto riesgo, los peligros habituales pueden transformarse rápidamente en catástrofes de gran envergadura (Centro de investigación sobre epidemiología de los desastres, 2015).

intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, 2014). Se sabe que el cambio climático intensificará los riesgos existentes, pero también es probable que genere riesgos nuevos e imprevistos. Además de los fenómenos meteorológicos extremos, otros problemas merecen atención, ya que a medida que aumentan las poblaciones en llanuras inundables, asentamientos informales y otras zonas de alto riesgo, los peligros habituales pueden transformarse rápidamente en catástrofes de gran envergadura (Centro de investigación sobre epidemiología de los desastres, 2015).

Aldea de Suspa Chhemawati, Dolakha (Nepal), 2015. Un representante de la Cruz Roja Nepalesa levanta en brazos a un niño nacido poco después del terremoto de 2015. En esta aldea se construye casas piloto. La Federación Internacional y sus asociados construyen viviendas modelo y demuestran técnicas de construcción en el contexto de un programa de recuperación cuyo objetivo es impartir formación a albañiles y obreros locales en técnicas de construcción antisísmicas y edificar casas modelo.  
© Carlo Heathcote, Federación Internacional

## Un futuro con amenazas interrelacionadas y complejas

El futuro entorno de la intervención humanitaria, junto con las amenazas predominantes en el mundo, orientarán la labor en 2025 y los años posteriores. Dado que la urbanización y la incertidumbre caracterizan este entorno, resulta cada vez más patente la estrecha interrelación y la complejidad de los riesgos a los que previsiblemente deberemos hacer frente. No se puede considerar ni abordar en forma aislada los riesgos singulares, tales como el ritmo insostenible de la urbanización no planificada, el cambio climático o los conflictos, ya que, a su vez, generan en cascada nuevos riesgos, lo que agrava los desafíos que afrontan los agentes humanitarios locales e internacionales.

**El cambio climático** ocasionará desplazamientos de poblaciones a escalas sin precedentes. Se estima que, hasta 2025, la migración forzada a causa del cambio ambiental oscilará notablemente entre veinticinco (25) millones y mil (1 000) millones de personas (Organización Internacional para las Migraciones, 2014). Aunque parte de esta migración será lenta y capaz de adaptarse, el grueso consistirá en desplazamientos repentinos y con consecuencias adversas. Estos desplazamientos conllevan imperativos obvios para la acción humanitaria y pueden también desencadenar conflictos. Los conflictos prolongados en Darfur y el Sahel han sido citados como prueba de la incidencia directa del cambio climático en la inestabilidad de países y regiones, lo que podría atizar conflictos (Mazo, 2009). Estos efectos en cascada del cambio climático ejemplifican el modo en que las amenazas podrían entrelazarse en el futuro.

**Las tendencias en materia de violencia y conflictos** reflejan la compleja interrelación descrita precedentemente. Si bien el número de conflictos a nivel mundial ha disminuido en los últimos setenta (70) años, las tendencias recientes reflejan un aumento en la frecuencia y la intensidad de los conflictos armados y del terrorismo. Asimismo, los conflictos son mucho más prolongados y crónicos (von Einsiedel et al., 2014). La guerra moderna es cada vez más urbana. Las muertes violentas por año han triplicado, en gran medida debido a los mortíferos conflictos que se libran en las ciudades en Siria e Iraq, así como en Afganistán, Ucrania y Yemen. Aumenta también la violencia terrorista y la gran mayoría de los ataques se concentra en apenas veinte ciudades en Iraq, Nigeria, Pakistán, Somalia y Siria.

La violencia delictiva causa hoy más muertes que los conflictos armados y el terrorismo. La cantidad de víctimas letales de homicidios en el mundo se ha multiplicado por cuatro. Aunque los hombres son los principales perpetradores y víctimas de esta violencia, las mujeres padecen de manera desproporcionada actos de violencia no mortal (Banco Mundial, 2011). En algunos casos, la violencia homicida extrema ha provocado el desplazamiento de millones de personas que huyen de ella, por ejemplo de zonas álgidas dominadas por pandillas en ciudades de América Central y del Sur como Acapulco, San Salvador, San Pedro Sula y Recife (Centro de seguimiento de los desplazados internos, 2016).

**La naturaleza interrelacionada de los riesgos** para la salud queda de manifiesto cuando se examina la amenaza de las pandemias. Los brotes de Zika y de Ébola pusieron de relieve los riesgos de la globalización pues grandes centros de población que antes estaban desconectados del resto del mundo se ven más fácilmente expuestos a virus que cuando vivían aislados o autolimitados. El éxodo a zonas urbanas y el vertiginoso crecimiento de las poblaciones de barrios precarios o marginales agravan los riesgos de pandemias. A pesar de que las ciudades en muchas zonas expuestas a

desastres se esfuerzan por mantener sistemas adecuados de asistencia sanitaria (incluidas infraestructuras de agua y saneamiento, así como la vigilancia, la alerta temprana y la contención rápida de enfermedades), se convertirán en focos de brotes de enfermedades.

## Un futuro con mayor capacidad de resistencia y recuperación

De cara al año 2025 y a los años posteriores, existen por lo menos tres medidas que deberían adoptarse para posibilitar un futuro con mayor capacidad de resistencia y recuperación conforme se expone a continuación.

- 1. Fomentar el entendimiento común de la capacidad de resistencia y recuperación.** Los factores que favorecen la capacidad de resistencia y recuperación tienden a ser hipercontextuales. Así, el aislamiento de factores universales podría inducir a error ya que se podría pasar por alto procesos importantes en contextos específicos. En estudios recientes se ha descrito la forma en que la capacidad de resistencia y recuperación también se desarrolla de manera subjetiva (Béné et al., 2016); es decir, que la percepción del riesgo y la capacidad de superarlo pueden resultar tan importantes como los factores tangibles reales, por ejemplo, el ingreso, los sistemas de apoyo social y las capacidades de gestión de desastres (Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 2016; Béné et al., 2015). Resulta, pues, difícil formular una definición normalizada y establecer sistemas de medición universales. Un mensaje fundamental reside en que el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación requiere inversiones importantes en toda una gama de sectores. Una condición previa estriba en la inversión en la seguridad, el bienestar y la gestión del riesgo. Esto supone, como mínimo, la prevención de las crisis humanitarias y el fortalecimiento de la capacidad de intervención en casos de desastre. Los esfuerzos encaminados a controlar la violencia, promover el empleo satisfactorio y garantizar el acceso a servicios básicos son también esenciales (Banco Mundial, 2011). Entre otras esferas fundamentales de inversión figuran la infraestructura funcional y duradera y las mejoras ambientales. También son esenciales el transporte público fiable y la adecuada cobertura de las comunicaciones, la existencia de planes de gestión de desastres de calidad, la protección social para las poblaciones vulnerables y la mitigación del riesgo. Por último, no puede soslayarse el papel de un gobierno incluyente y de dirigentes eficaces.
- 2. Adoptar un enfoque sistemático para poner en práctica el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación.** Para resolver los retos, los dirigentes eficaces con frecuencia recurren a ideas y prácticas procedentes de todo el mundo y trabajan con diferentes instancias del gobierno y agentes del sector privado y la sociedad civil. Un punto de partida para poner en práctica el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación estriba en compartir información sobre las prácticas, los éxitos y los fracasos. La capacidad de resistencia y recuperación comprende múltiples actividades que deben realizarse de forma conjunta e integrada. Sin embargo, la práctica hasta la fecha se ha centrado en gran medida en esferas de actividad divididas por disciplinas, como la preparación para desastres, la reducción del riesgo de desastres, la mitigación de la pobreza, la adaptación al cambio climático y la prevención de la violencia. Si bien en cada una de ellas se ha afrontado con éxito ciertos riesgos, las diferencias en cuanto al enfoque adoptado son significativas. Por ende, han sido escasos los intercambios fructíferos entre esas esferas. Así, no se sabe exactamente lo que funciona y lo que no funciona en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación ante

los efectos multidimensionales de las perturbaciones y crisis. El futuro alberga perspectivas prometedoras; sin embargo, muchos de los ejemplos citados carecen de pruebas sistemáticas sobre la incidencia de esas actividades en cuanto a la protección contra los diversos riesgos o la complementariedad con otros enfoques encaminados a lograr la eficacia en diferentes entornos. Para ello, las comunidades humanitarias y de desarrollo deben realizar una inversión duradera y coordinada en la adquisición de conocimientos de forma interconectada.

- 3. Mejorar la capacidad para comprender el entorno de los desastres.** La capacidad de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para contribuir al fomento de la capacidad de resistencia y recuperación ante desastres de las poblaciones afectadas también depende de la capacidad para comprender la probable evolución de los desastres. La situación sobre el terreno suele cambiar rápidamente en contextos de crisis. El enfoque de una evaluación de las necesidades, que a menudo toma varios días, puede prontamente perder pertinencia. Las intervenciones fundamentadas en ella podrían ser ineficaces y costar vidas. Los datos de calidad (en toda la gama de desastres, ya sean de evolución rápida o crónicos, de gran magnitud o de pequeña escala) son esenciales para la intervención eficaz en casos de desastre y para velar por que la promoción de la capacidad de resistencia y recuperación ocupe un lugar central en la adopción de decisiones por parte de los gobiernos. Así se reconoce cada vez más en todo el mundo. Por ejemplo, la *Australian Business Roundtable for Disaster Resilience and Safer Communities* (mesa redonda de empresarios australianos para el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación frente a desastres y comunidades más seguras) estableció recientemente una plataforma abierta para decisiones relativas a la capacidad de resistencia y recuperación frente a desastres naturales. El objetivo de esta plataforma es promover un compromiso a largo plazo con el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación en Australia, basado en un enfoque integral y coordinado para la recopilación de datos y la promoción de la investigación sobre los efectos de los desastres provocados por fenómenos naturales (Deloitte, 2014).

## Los agentes locales llevan la voz cantante

Ciertamente, no todas las respuestas son técnicas o adoptan un enfoque en pirámide descendente. El fomento de la capacidad de resistencia y recuperación no puede imponerse desde arriba. Debe estar presente, y ello ocurre frecuentemente, en las relaciones que rigen la vida cotidiana de las personas. En muchos casos, los individuos y las comunidades han desarrollado algunas de estas capacidades a través de redes informales. Las investigaciones demuestran que algunas de las personas y las comunidades con mayor capacidad de resistencia y recuperación viven en lugares que experimentaron grandes desafíos (Zolli y Healy, 2012). Las capacidades se fortalecieron como consecuencia de esfuerzos para superar perturbaciones y problemas reiterados hasta el punto en que surgió una cultura de fomento de la capacidad de resistencia y recuperación entre las redes informales, basada en la confianza y la capacidad de aprender.

Los agentes humanitarios pueden apoyar directamente las actividades de fomento de la capacidad de resistencia y recuperación impulsadas a nivel local mediante la participación en iniciativas en curso emprendidas por los ciudadanos, las comunidades y los gobiernos locales. Muchas organizaciones de asistencia humanitaria colaboran con las comunidades en las actividades de reducción del riesgo de desastres mediante

la promoción de la movilización comunitaria para los sistemas de alerta temprana, la formación de agentes de intervención inicial e inmediata, la mitigación de inundaciones y proyectos de infraestructura, entre otras actividades. Se ha demostrado que las asociaciones impulsadas por la comunidad y basadas en el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación salvan vidas y ahorran dinero (Boonyabanha y Mitlin, 2012). La inversión en dirigentes comunitarios, en particular en mujeres dirigentes, también es esencial para reducir la vulnerabilidad ante los desastres y aumentar la capacidad de resistencia y recuperación frente a los peligros (Gupta y Leung, 2010).

Los autores del capítulo 7 son John de Boer, asesor principal en materia de políticas, Universidad de las Naciones Unidas, y Ronak Patel, profesor asistente, Universidad de Stanford (Estados Unidos de América). Los autores de los textos de los recuadros son: recuadro 7.1, Bernard Manyena, director adjunto de la docencia de posgrado, Humanitarian and Conflict Response Institute, Universidad de Manchester (Reino Unido); recuadro 7.2, Paul Currión, consultor en asuntos humanitarios; recuadro 7.3, Adriana Allen, profesora de Planificación del desarrollo y sostenibilidad urbana, The Bartlett Development Planning Unit, University College de Londres (Reino Unido); recuadro 7.4, Joanna Friedman, asesora, Cash and Protection, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); y recuadro 7.5, Abhas Jha, jefe sectorial, Transport, Urban and Disaster Risk Management for East Asia and the Pacific, y Zuzana Stanton-Geddes, analista de operaciones, Sustainable Development Department, Banco Mundial.

## Fuentes e información adicional

- Béné C., Frankenberger T., Langworthy M., Mueller M. y Martin S., *The Influence of Subjective and Psychosocial Factors on People's Resilience*, Technical Report Series no. 2, Feed the Future, 2016.
- Béné C., Headey D., Haddad L. y von Grebmer K., *Is resilience a useful concept in the context of food security and nutrition programmes? Some conceptual and practical considerations*, Food Security, vol. 8, no. 1, 2015, 123-138.
- Boonyabanha S. y Mitlin D., *Urban poverty reduction: learning by doing in Asia*. *Environment and Urbanization*, 1 de octubre de 2012, 24(2):403-21.
- Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, *The Human Cost of Natural Disasters 2015: A global perspective*, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, 2015, Bruselas (Bélgica). Se puede consultar en: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PAND\\_report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PAND_report.pdf) consultado el 27 de julio de 2016.
- Deloitte Access Economics, *Building an open platform for natural disaster resilience decisions*, Australian Business Roundtable for Disaster Resilience and Safer Communities, julio de 2014. Se puede consultar en: <http://australianbusinessroundtable.com.au/assets/Building%20an%20Open%20Platform%20for%20Natural%20Disaster%20Resilience%20Decisions%20CLEAN.pdf> consultado el 27 de julio de 2016.
- Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), *Guidance Document on Measuring Resilience*, Departamento de Desarrollo Internacional, 2016, Londres (Reino Unido). Se puede consultar en: <https://prezi.com/2ocytgalfqn7/gateway-to-resilience-resources/> consultado el 27 de julio de 2016.

- Gupta S. y Leung I. S., *Turning Good Practice into Institutional Mechanisms: Investing in grassroots women's leadership to scale up local implementation of the Hyogo Framework for Action*, Huairou Commission and Groots International, 2010. Se puede consultar en: [www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/bf/filesupload/theroleofwomenasaf\\_12811.pdf](http://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/bf/filesupload/theroleofwomenasaf_12811.pdf) consultado el 27 de julio de 2016.
- Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC), *Global Report on Internal Displacement*, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos y Consejo Noruego para los Refugiados, 2016. Se puede consultar en: [www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf](http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf) consultado el 27 de julio de 2016.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2014 Synthesis Report: Summary for Policymakers*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2014. Se puede consultar en: [www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5\\_SYR\\_FINAL\\_SPM.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf) consultado el 27 de julio de 2016.
- Mazo J., *Darfur: The First Modern Climate-Change Conflict*, Adelphi series 49 (409), 2009, 73-74.
- Von Einsiedel S., Bosetti L., Chandran R., Cockayne J., de Boer J. y Wan W., *Major Recent Trends in Violent Conflict*, Universidad de las Naciones Unidas, Centre for Policy Research Occasional Paper 1, 2014.
- Banco Mundial, *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*, Banco Mundial, abril de 2011, Washington D. C. (Estados Unidos de América), 1-347.
- Zolli A. y Healy A. M., *Resilience: Why Things Bounce Back*, Simon & Schuster Paperbacks, 2012, Nueva York (Estados Unidos de América).



# Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

**Humanidad** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

**Imparcialidad** No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

**Neutralidad** Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

**Independencia** El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

**Voluntariado** Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

**Unidad** En cada país solo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

**Universalidad** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Fotografía de portada: Distrito de Gisagara (Ruanda), 5 de abril de 2016. Programa de seguridad alimentaria ejecutado por la Cruz Roja Ruandesa. Los habitantes de una zona rural cuidan de un huerto comunitario. Mediante la distribución de semillas y la formación en gestión de cultivos se busca fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación de la comunidad ante la inseguridad alimentaria en zonas vulnerables.

© Juozas Cernius, Federación Internacional.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo. Cada año, junto con las ciento noventa (190) Sociedades Nacionales miembros, está presente en casi todas las comunidades y presta asistencia a más de 160,7 millones de personas a través de servicios y programas de desarrollo a largo plazo, así como a ciento diez (110) millones de personas, por conducto de programas de socorro a raíz de desastres y para la recuperación temprana. La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables de manera imparcial, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de “salvar vidas y cambiar mentalidades”.

### Contacto:

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
17, chemin des Crêts  
Apartado Postal 303  
CH-1211 Ginebra 19, Suiza

Teléfono: +41 22 730 4222

Telefax: +41 22 733 0395

Correo electrónico: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)

Sitio web: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo, y en las intervenciones en casos de desastre. Asimismo, intercede ante los responsables de la adopción de decisiones con el fin de persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad, y fomenta una cultura de paz en el mundo.