

LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SU EXPRESIÓN EN LA COMUNIDAD DEL CARIBE: RETOS Y AVANCES PARA LA REGIÓN



Geopolítica

*Jhosiel Manuel García López**

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el estado actual de la gestión del riesgo de desastres en los Estados de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Para ello, se realizó un análisis de los reportes entregados por dichos Estados a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) durante el periodo 2005-2018 y se consultaron documentos y portales de internet oficiales por cada uno de los miembros de la CARICOM, con el fin de contrastar ambos tipos de información.

Palabras clave: CARICOM, desastres, gestión del riesgo, cooperación internacional.

Introducción

El cambio climático es uno de los mayores desafíos que enfrenta la comunidad internacional en su conjunto. Las consecuencias provocadas por el crecimiento económico desmesurado y la enorme incidencia de la actividad humana sobre la gestión de los recursos naturales ha planteado un escenario peligroso para los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), con relación a la amenaza y el riesgo de desastres provocados por fenómenos naturales. Las características socioeconómicas y la debilidad política de tales Estados contribuyen a elevar la susceptibilidad ante las más mínimas conse-

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana Roo, México. La presente investigación es producto de la tesis titulada "El Régimen Internacional de la Gestión del Riesgo de Desastres en la Comunidad del Caribe: retos y avances para la región (2005-2018)". Líneas de investigación: relaciones internacionales, cooperación internacional y desarrollo regional.

cuencias derivadas del impacto de los fenómenos, lo que evidentemente incrementa el riesgo de desastres. Por ello, el riesgo de desastres en los Estados de la CARICOM, acrecentados por el cambio climático, representa un serio obstáculo para el desarrollo sostenible en cada uno de sus miembros y, por ende, del devenir de la misma región.

En la CARICOM, la gestión del riesgo de desastres debe ser un proceso sistemático de carácter multisectorial y transversal, pues en teoría involucra un esfuerzo conjunto de todos los sectores que componen a la organización, de forma tal que todas las acciones realizadas produzcan un impacto significativo en el desarrollo de los Estados miembros. La Agencia de Gestión de Emergencias en Desastres del Caribe (CDEMA, por sus siglas en inglés) es la institución comunitaria encargada de llevar a cabo el diseño de políticas ambientales dentro de la organización y gestionar la respuesta ante los desastres provocados por los fenómenos naturales.

En este sentido, el presente trabajo está dividido en tres apartados. En el primero se describe de manera general la cooperación internacional en materia de desastres, a través de las disposiciones establecidas en los Marcos de Acción de Hyogo y Sendai. En el segundo apartado se ofrece un panorama regional sobre los desastres en los Estados de la CARICOM. Finalmente, el tercer apartado analiza los avances y limitaciones de los Estados de la CARICOM con respecto a las disposiciones establecidas a nivel internacional.



Cabe destacar que la metodología para la realización de la presente investigación fue de tipo cualitativo y esencialmente documental, se trabajó con los reportes realizados por los países de la CARICOM durante el periodo de implementación del Marco de Acción de Hyogo y Sendai, ubicados en las bases de datos de la UNISDR. Se consultaron los informes nacionales que los Estados de la CARICOM han realizado y se hizo un mapeo general en las páginas web de las instituciones nacionales encargadas de la gestión del riesgo, identificando leyes nacionales, marcos estratégicos, información y datos sobre riesgos, con el fin de obtener información empírica que se contrastara con las publicaciones oficiales.

La cooperación internacional en materia de desastres: los marcos de acción de Hyogo y Sendai

La evolución conceptual en torno a los desastres, que inició con la inserción de las ciencias sociales en el tema, abrió el camino para la consecución de múltiples compromisos a nivel internacional. El tema adquirió un importante impulso tras el *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales* (1990-1999), cuyo logro más importante fue la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama (1994), en la cual se plasmaban por primera vez en papel directrices y lineamientos generales para la prevención de los desastres. Posteriormente, con la adopción de la *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres* (EIRD), la cooperación internacional en esta materia se formalizó y, en complementariedad con la experiencia obtenida tras el *Decenio* y la Estrategia de Yokohama, estableció los cimientos institucionales que contribuirían a la realización de acuerdos subsiguientes.

Fue el *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres* (MAH) el acuerdo internacional que fungiría como punto de partida en los

procesos de cooperación internacional para la reducción del riesgo de desastres. El acuerdo contenía acciones concretas para la prevención de desastres e identificaba las responsabilidades tanto de los Estados como de las organizaciones regionales e internacionales en la gestión del riesgo. Asimismo, el acuerdo se alineaba con la agenda internacional para el desarrollo establecida por los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2001), así como por la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo; y por primera vez se elaboraron indicadores que evaluaran el progreso de los Estados en la materia, lo cual brindaba seriedad y compromiso con respecto a las disposiciones establecidas en el acuerdo marco.

El MAH estableció cinco prioridades de acción: 1) velar por que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación; 2) identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana; 3) utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; 4) reducir los factores de riesgo subyacente, y 5) fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel (ONU, 2005).

En marzo de 2015, tras la finalización del MAH, la comunidad internacional decidió adoptar el *Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, actual instrumento internacional que establece directrices claves para entender la cooperación internacional para la reducción del riesgo de desastres. El Marco de Acción de Sendai 2015-2030 (MAS) es producto precisamente de dos décadas de esfuerzos conjuntos de la comunidad internacional y de sinergias conceptuales, institucionales y estratégicas en torno a los desastres. En comparación con su antecesor, el MAS promueve la gestión del riesgo de desastres a través de múltiples vertientes de acción, como la educación, la salud, el cambio climático y las políticas públicas para

El tema adquirió un importante impulso tras el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999)...

reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, identifica acciones específicas a nivel internacional, regional, nacional y local, con un gran énfasis en estas últimas dos.

El MAS tiene como resultado previsto: “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” (ONU, 2015:12).

De igual forma, el mas es aún más ambicioso al establecer siete metas mundiales que, al mismo tiempo, fungen como soporte para evaluar los avances mundiales en la materia. Las primeras cuatro metas abordan la reducción de las pérdidas humanas, económicas y de infraestructura, mientras que las tres restantes se refieren al fortalecimiento de la gobernanza del riesgo, la cooperación internacional y la existencia de sistemas de alerta temprana. El Marco posee cuatro prioridades de acción:

- a) Comprender el riesgo de desastres.
- b) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- c) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- d) Intensificar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (ONU, 2015:14).

Estas prioridades se componen, a su vez, de una serie de acciones específicas a nivel nacional, local y mundial, en los que se insta a la participación de los Estados, en primera instancia, y a la de la sociedad civil, voluntarios, mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, sector académico y redes científicas y de investigación, empresas, instituciones financieras medios de comunicación. Asimismo, se detallan las funciones tanto

de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, como de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) e instituciones financieras como el Banco Mundial. Finalmente, en el caso de la cooperación internacional, ésta debe estar focalizada, principalmente, hacia los países en desarrollo, especialmente por sus limitadas capacidades para responder ante los desastres.

Al igual que su antecesor, en diciembre de 2016, el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre Indicadores y Terminología, propuesto en el MAS, estableció una serie de indi-

cadores que medirán el progreso en las siete metas mundiales. A comparación de los establecidos en el MAH, los indicadores del MAS son aún más específicos, especialmente en el rubro de la cooperación internacional, la creación de sistemas de alerta temprana y las pérdidas humanas y económicas.

En resumen, el MAS es un instrumento que busca trasladar toda la experiencia institucional obtenida tras más de 25 años de discusión sobre los desastres, al terreno de los resultados específicos, medibles y verificables. Cada una de las medidas señaladas en el MAS busca afrontar los tres elementos del riesgo de desastres: amenaza, vulnerabilidad y exposición, para evitar la creación de nuevos riesgos y aminorar los ya existentes.

Estos marcos de referencia se ven reflejados en las políticas de acción de la mayoría de los países. En el caso de los miembros de la CARICOM, como se verá más adelante, tienen serios obstáculos al momento de aterrizar las estrategias planteadas en ambos marcos. Los elementos socioeconómicos de estos pequeños Estados juegan un papel importante, pero también la participación de actores como la CARICOM, la UNISDR y la propia comunidad internacional mediante la cooperación internacional, tienen un peso específico en cómo se implemente o mejore

...la comunidad internacional decidió adoptar el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030...

la gestión del riesgo de desastres.

Los desastres como problema de desarrollo en la CARICOM

Actualmente, la Comunidad del Caribe agrupa a veinte miembros de la región: catorce Estados, un territorio de ultramar¹ y cinco miembros asociados,² estos últimos territorios de ultramar de Gran Bretaña. La CARICOM constituye el principal organismo de cooperación e integración del Caribe, extendiéndose a la mayoría de los Estados nacionales y territorios de ultramar de la región, con excepción de los departamentos de ultramar de Francia (Guadalupe, Martinica y Guyana Francesa) y los Estados no independientes del Reino de los Países Bajos (Aruba, Curazao y San Martín). Cabe destacar que la gran mayoría de los Estados que conforman la CARICOM obtuvo su independencia de Gran Bretaña, o son territorios de ultramar, condición que tiene una enorme incidencia en los procesos de cooperación de la región.

La condición de los miembros de la CARICOM como micro-Estados insulares, los convierte en Estados extremadamente expuestos a la progresiva variabilidad climática, sobre todo de fenómenos extremos tales como huracanes, sequías, lluvias intensas o terremotos.

Los países de la CARICOM se caracterizan por los siguientes aspectos (UNEP, 2008; Colley, Haworth y Firth, 2011):

- a) Enorme dependencia de actividades como la agricultura, silvicultura, pesca, turismo e incipiente industria ligera.
- b) Alto endeudamiento externo, en algunos casos superior al 100% del PIB.

¹ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat (territorio de ultramar de Gran Bretaña), Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

² Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos.

...se insta a la participación de los Estados, en primera instancia, y a la de la sociedad civil...

- c) Vulnerabilidad económica frente a choques externos, tales como crisis o cambios en el comercio internacional.
- d) Generación insuficiente de economías a escala.
- e) Altos costos de transporte y comunicación, así como de energía, que reducen la competitividad de los precios de sus productos.
- f) Alto contenido de importación, especialmente de importaciones estratégicas como alimentos y combustibles.
- g) Altos niveles de emigración de personal calificado.
- h) Extrema vulnerabilidad ante eventos naturales.
- i) Escasos recursos de tierras fértiles.
- j) Gran extensión de territorio costero. El 60% de la población y el 70% de la actividad económica se concentra en la línea costera de los países.

Las características socioeconómicas y la debilidad política de los Estados de la CARICOM contribuyen a elevar la susceptibilidad ante las más mínimas consecuencias derivadas del impacto de los fenómenos, lo que evidentemente incrementa el riesgo de desastres. Por ello, los desastres en los Estados de la CARICOM representan un serio obstáculo para el desarrollo sostenible de cada uno de sus miembros y de la misma región.

De acuerdo con la International Disaster Database (EM-DAT), durante el periodo 1990-2018 los países de la CARICOM sufrieron el embate de 217 desastres, con un saldo de 231,957 muertes.

De la tabla se destaca lo siguiente:

- Se observa que los huracanes (125) producen los desastres más recurrentes entre los Estados de la CARICOM. Mayormente, los huracanes suceden entre junio y noviembre, la mayoría de ellos en agosto, septiembre y octubre, cau-

Tabla 1

Número de desastres por tipo en la CARICOM, 1990-2018

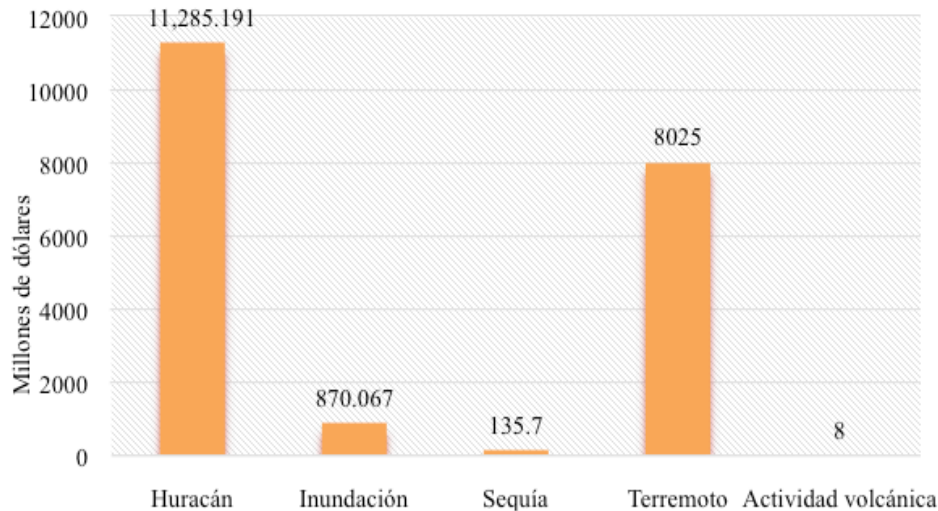
<i>País</i>	<i>Huracán</i>	<i>Inundación</i>	<i>Sequía</i>	<i>Terremoto</i>	<i>Actividad volcánica</i>	<i>Total</i>
Antigua y Barbuda	8	0	0	0	0	8
Bahamas	18	1	0	0	0	19
Barbados	4	0	1	1	0	6
Belice	10	4	0	0	0	14
Dominica	7	0	0	1	0	8
Granada	3	0	1	0	0	4
Guyana	0	6	2	0	0	8
Haití	34	43	5	1	0	83
Jamaica	18	4	2	0	0	24
Montserrat	2	0	0	0	4	6
San Cristóbal y Nieves	5	0	0	0	0	5
Santa Lucía	6	2	1	1	0	10
San Vicente y las Granadinas	6	4	1	0	0	11
Surinam	0	2	0	0	0	2
Trinidad y Tobago	4	2	1	1	1	9
Total	125	68	14	5	5	217

Fuente: Elaboración propia con base en datos de International Disaster Database (EM-DAT).

- sando un gran daño económico y pérdidas de vidas humanas y propiedades (López-Marrero y Wisner, 2012:133).
- La presencia de huracanes en la región provoca, casi siempre, inundaciones (68) y lluvias intensas que dan lugar a deslizamientos de tierra en zonas de asentamientos humanos.
 - Las sequías (14), los terremotos (5) y la actividad volcánica (5) son los desastres menos recurrentes en la región.
 - Haití es el país con más desastres registrados, con 83, entre los cuales destacan los huracanes (34) y las inundaciones (43), mientras que Surinam sólo registra 2. El año 2010 fue clave para Haití, por las consecuencias del terremoto que agravaron la crisis humanitaria de ese país.
 - La actividad volcánica que se registró en la región se debe, en mayor medida, al volcán Soufrière Hills en Montserrat, el cual destruyó la vida económica y social del territorio (CDEMA, 2014:6). Las 32 muertes relacionadas con esta amenaza sucedieron en 1997.
 - Bahamas (18), Haití (34) y Jamaica (18) son los países con más desastres relacionados con huracanes. Un factor que explica esto puede ser que también son los Estados con las líneas costeras más amplias de toda la región, pues ahí se concentra parte de la población y de las actividades económicas.
 - Por otro lado, el terremoto de Haití en 2010 ocasionó la muerte de 222,570 personas. En este sentido, Haití es el país que mayor número de

Gráfica 1

Pérdidas económicas por tipo de desastre CARICOM (1990-2018)



Fuente: elaboración propia con base en datos de International Disaster Database (EM-DAT).

desastres sufrió en el periodo 1990-2018 y el que mayor número de pérdidas humanas tuvo.

En la gráfica 1 se observa que los huracanes son los que mayor impacto económico tuvieron en los países de la CARICOM, con 11,285 millones de dólares. Los terremotos sólo se han presentado en Haití y Trinidad y Tobago, siendo el primero el que acapara la mayor cantidad de pérdidas económicas. Las inundaciones y las sequías, en menor medida, rebasan los mil millones de dólares, mientras que el impacto económico de la actividad volcánica sólo fue en Montserrat en 1997.

El terremoto de Haití en 2010 y el huracán “Matthew” en 2016 cambiaron por completo la situación económica del país. Las inundaciones en diciembre de 2013 en Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas provocaron el desborde de ríos y deslizamientos de tierras, dejando 13 personas muertas (Brown, 2014). El huracán “Erika” de 2015 en Dominica, causó grandes pérdidas humanas y económicas y desencadenó fuertes lluvias, provocando deslaves y corrientes de lodo sobre las viviendas (BBC, 2015).

Durante los meses de agosto y septiembre de 2017 se presentaron en el Caribe tres huracanes de categoría 5. El primero de ellos, “Harvey”, tuvo mayores consecuencias en Estados Unidos, con más de 60 muertos y 30,000 personas evacuadas, así como pérdidas valoradas en aproximadamente 200,000 millones de dólares (*El País*, 2017). Por su parte, el huracán “Irma” produjo daños en Antigua y Barbuda³ (10% de su PIB), Anguila, San Cristóbal y Nieves, la isla de San Martín,⁴ Islas Vírgenes Británicas, Puerto Rico, República Dominicana, Islas Turcas y Caicos, Las Bahamas y Cuba (*RT*, 2017). Por último, el huracán “María” causó la muerte de más de 30 personas en Dominica, Martinica, Guadalupe, Montserrat, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, Anguila, Islas Vírgenes y Puerto Rico (BBC, 2017).

³ La isla de Barbuda sufrió la pérdida del 90% de su infraestructura, casi la totalidad de la isla, por lo que se declaró “no apta para la vida”.

⁴ La parte francesa fue destruida en casi 95%, mientras que en la parte neerlandesa el huracán destruyó casi el 70% de las viviendas y edificios.

La gestión del riesgo de desastres en la CARICOM

La realización de las Conferencias Internacionales para la Reducción de Desastres, y los Marcos de Acción que derivaron de ellas, significaron un punto de partida para conocer las condiciones originales de los países con relación a la gestión del riesgo de desastres e identificar los avances y obstáculos en la materia. El Marco de Hyogo (2005-2015) establecía que los Estados debían “esforzarse” en llevar a cabo diversas tareas, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Preparar y publicar evaluaciones nacionales de referencia de la situación de la reducción de los riesgos de desastres, de conformidad con la capacidad, las necesidades y las políticas de cada Estado y, según corresponda, compartir esa información con los órganos regionales e internacionales pertinentes; b) designar un mecanismo apropiado de coordinación nacional para la aplicación y el seguimiento del presente Marco de Acción y comunicar la información a la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ONU, 2005:15).

Con relación al inciso a), con el apoyo de diversas organizaciones internacionales y gobiernos nacionales la UNISDR elaboró, entre 2014 y 2016, diversos documentos que tienen el objetivo de presentar un panorama general de la situación de la reducción de riesgos de desastres por país, considerando logros, avances, desafíos y prioridades a nivel nacional. Cabe resaltar que no todos los países cuentan con estos documentos, sin embargo, de los Estados de la CARICOM sólo tres países no los han realizado: Bahamas, Belice y San Cristóbal y Nieves.

Por otro lado, para el inciso b), la UNISDR recabó la información sobre desastres de todos los Estados participantes en el MAH y puso a disposición una herramienta digital denominada “HFA Monitoring & Review”, que permitió conocer el nivel de implementación del marco

a nivel regional, nacional y local, mediante la evaluación de los indicadores del marco contenidos en cuatro reportes: 2007-2009, 2009-2011, 2011-2013 y 2013-2015.⁵ No obstante, de los catorce miembros, sólo ocho lograron elaborar al menos uno de esos reportes.

En lo que respecta al Marco de Acción de Sendai (2015-2030), actualmente existe una mayor responsabilidad para la UNISDR en el mejoramiento y actualización de la herramienta *web*, así como en la preparación de exámenes periódicos sobre los avances en la aplicación del marco. De acuerdo con el MAS, el primer elemento para iniciar con la evaluación del marco es la disponibilidad de datos y acceso a la información sobre desastres. Este

proceso —que se llevó a cabo desde inicios del 2018 hasta finales de marzo de 2019— consiste en una serie de preguntas sobre la recolección y existencia de datos e información sobre desastres, correspondientes a cada uno de los indicadores propuestos para los objetivos globales. Como en el marco anterior, los Estados son responsables, en la medida de sus posibilidades, de cumplir con estos reportes, pues la calidad y disponibilidad de los datos que se solicitan vigorizan la aplicación y viabilidad del MAS y permiten evaluar y medir el avance e impacto del mismo.

Hasta al momento sólo siete países (Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago) han realizado este reporte ante la UNISDR. Los reportes muestran que existe una gran dificultad para que estos Estados puedan recolectar una amplia cantidad de datos e información sobre desastres, principalmente debido a la ausencia de capacidades institucionales, financiamiento y transferencia de tecnología. Por ejemplo, sólo Antigua y Barbuda, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago cuentan con una base de datos na-

El huracán “Erika” de 2015 en Dominica, causó grandes pérdidas humanas y económicas...

⁵ El valor numérico de progreso iba de 1 (valor más bajo) al 5 (valor más alto).

cional, mientras que al resto no (de los que poseen reporte).

A partir de la información disponible, las tablas 2 y 3 muestran un panorama general de la gestión del riesgo de desastres en la región, el cual evidencia principalmente desigualdades muy marcadas entre cada uno de los Estados miembros, así como débiles capacidades institucionales para cumplir con los marcos internacionales.

Con el fin de poner en evidencia lo dicho anteriormente sobre el MAH y el MAS, la tabla 3 muestra un panorama regional de la gestión del riesgo de desastres en la CARICOM, a partir de elementos claves (basados en las áreas prioritarias de ambos marcos) que permitirán identificar y contrastar la información disponible.

En cuanto al nivel jurídico-institucional (Prioridad 1 y 3 del MAH y Prioridad 2 del MAS), se presentaron algunas desigualdades entre los Estados miembros y, por lo tanto, pocos avances en esta área. En primera instancia, existe una ausencia de enfoque de prevención en todas las leyes nacionales –con excepción de Dominica, Jamaica y Guyana– debido a que gran parte de estas leyes se encuentran desactualizadas o no están reformadas. Estas leyes, por consiguiente, se avocan específicamente a las actividades para enfrentar la amenaza, sin mencionar o abordar las causas y factores que pueden originar un posible desastre. No obstante, es posible observar que la mayoría de los Estados –con excepción de Bahamas, Belice, Haití y Surinam–, ha llevado a cabo algún plan o política nacional sobre desastres, por lo que la falta de un enfoque

Tabla 2
Evaluación por Estado de la CARICOM a partir de los reportes enviados a la UNISDR

País	Reporte	Prioridad																					
		1				2				3				4				5					
		1,1	1,2	1,3	1,4	2,1	2,2	2,3	2,4	3,1	3,2	3,3	3,4	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4
Antigua y Barbuda	2009-2011	2	2	4	3	3	4	2	2	4	3	2	4	3	2	1	2	4	1	1	4	4	4
Bahamas																							
Barbados	2009-2011	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	2	5	3	4	3	3	4	3	4	5	4	5
	2011-2013	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	3	5	4	4	3	3	4	3	4	4	4	5
Belice																							
Dominica																							
Granada	2011-2013	4	2	4	5	2	2	3	3	4	3	1	4	4	2	4	3	4	2	3	4	2	4
Guyana																							
Haití	2011-2013	3	3	2	3	2	2	3	2	2	1	2	3	2	2	1	2	2	1	2	4	2	4
Jamaica	2007-2009	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	3	3	4	3	3	4	2	2	4	4	3	5
	2009-2011	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	4	3	3	4	2	3	4	4	3	5
	2011-2013	4	3	4	4	3	4	4	4	4	4	3	4	4	3	3	4	2	3	4	4	3	5
San Cristóbal y Nieves	2009-2011	4	3	3	4	3	3	4	4	4	2	2	4	3	1	4	4	2	4	3	2	3	4
	2011-2013	4	3	3	4	3	3	4	4	4	2	2	4	3	1	4	4	2	4	3	2	3	4
	2013-2015	4	3	3	-	3	3	4	4	4	2	2	4	4	4	4	4	4	4	3	2	3	4
San Vicente y las Granadinas																							
Santa Lucía	2009-2011	4	3	4	2	2	3	3	4	3	3	3	3	3	2	1	3	2	3	3	3	3	3
Surinam																							
Trinidad y Tobago	2011-2013	4	2	4	3	2	4	3	4	3	3	2	4	4	3	3	3	3	3	2	4	4	4

Fuente: elaboración propia con base en los reportes por país ubicados en <<https://www.preventionweb.net/countries/map#hits=20&sortBy=default&view>>.

de prevención en las leyes se compensa con las disposiciones y directrices establecidas en estos planes nacionales.

Lo que sí establecen las leyes es la conformación de comités nacionales de emergencia y la división de responsabilidades entre las distin-

tas instituciones que participan en la gestión del desastre. En la gran parte de las leyes (con excepción de Haití) se incluye la participación de la sociedad civil como un agente importante para la respuesta ante desastres, pues constituye el elemento más cercano al lugar.

Tabla 3
Panorama de la gestión del riesgo de desastres (GRD) en la CARICOM

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último plan/política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
Antigua y Barbuda	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Sequías ✓ Inundaciones ✓ Erosión costera ✓ Terremotos ✓ Presencia de sargazo ✓ Cambio climático 	Ley de Gestión de Desastres (2002). Establecimiento del Comité Nacional compuesto por los titulares de todos los ministerios y miembros de la sociedad civil	Oficina Nacional de Servicios de Desastre (NODS, por sus siglas en inglés) perteneciente al Ministerio de Salud y Medio Ambiente	Política Nacional de Gestión Integral de Desastres (2014-2016), no actualizada	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Protección y Gestión Ambiental (2015) ✓ Política Nacional sobre Gestión Integral de Recursos Hídricos (2009) ✓ Ley de Planificación Física (2003) ✓ Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (2011) ✓ Plan de Acción Energética Sustentable (2012) ✓ Política Nacional para la Adaptación al Cambio Climático (aún en elaboración) ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Lista de refugios disponible 	Antigua y Barbuda posee una base nacional pública coordinada por la NODS, que considera el impacto socioeconómico de los desastres en el país.
Bahamas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Erosión costera ✓ Inundaciones ✓ Cambio climático 	Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres (2011). Definición de responsabilidades y establecimiento del Comité Nacional.	Agencia Nacional de Gestión de Emergencia (NEMA, por sus siglas en inglés)	No se ha elaborado un plan nacional sobre desastres	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Código de construcción (actualizado en 2016) ✓ Ley de Protección de Áreas Protegidas (2014) ✓ Fondo Nacional de Ayuda para Desastres ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres.

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último plan/ política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Inundaciones ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Terremotos ✓ Accidentes industriales ✓ Cambio climático 	Ley de Gestión de Emergencia (2006). Establecimiento del Comité Nacional compuesto por los titulares de todos los ministerios, miembros de la sociedad civil y sector privado y financiero	Departamento de Gestión de Emergencia (DEM, por sus siglas en inglés)	El Objetivo 4.5 del Plan Estratégico Nacional 2005-2025, hace mención de mejorar la gestión de desastres e incorporar este elemento como indicador clave del desarrollo nacional.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Prevención de Inundaciones ✓ Ley de Planificación de la Ciudad y el Campo ✓ Ley de Gestión de Zonas Costeras ✓ Ley de Gestión Ambiental ✓ Política de Zonificación de Agua ✓ Código Nacional de Construcción ✓ Política Nacional para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (en proceso) ✓ Plan Nacional para la Conservación del Agua ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres.
Belice	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Inundaciones ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Cambio climático ✓ Calentamiento de arrecifes de coral 	Ley de Respuesta y Preparación a Desastres (2000)	Organización Nacional de Gestión de Emergencia (NEMO, por sus siglas en inglés)	El último plan relacionado con la gestión del riesgo de desastres fue el Plan Nacional de Mitigación de Peligros para Belice (2006) elaborado por el gobierno de Belice, CDEMA y CDB	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Protección Ambiental (2009) ✓ Reglamento de evaluación de impacto ambiental (2007) ✓ Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (2014): reconocimiento de la pobreza como factor subyacente del riesgo de desastres ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres.

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último plan/política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
Dominica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Erupción volcánica ✓ Terremotos ✓ Inundaciones ✓ Sequías ✓ Cambio climático 	Ley de Gestión Integral de Desastres (2014)	Oficina de Gestión de Desastres (ODM, por sus siglas en inglés), perteneciente al Ministerio de Justicia, Inmigración y Seguridad Nacional.	Plan Nacional de Gestión de Emergencia (2009)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Protección de Áreas Protegidas (2015) ✓ Ley de Planificación Física (2002) ✓ Política Nacional para la Evaluación de Daños y Necesidades (borrador) ✓ Política Nacional de Uso de la Tierra (borrador) ✓ Ley de Servicios de Salud Ambiental ✓ Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (borrador) ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Identificación de comunidades más vulnerables y mapas de riesgo.
Granada	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Inundaciones ✓ Terremotos ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Sequías ✓ Cambio climático 	Ley Nacional de Desastres (Poderes de Emergencia) 1984. Proyecto de Ley sobre Gestión Integral de Desastres (2014).	Agencia Nacional de Gestión de Desastres (NAD-MA, por sus siglas en inglés)	Estrategia Nacional de Gestión de Desastres (2015-2019)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Código de Construcción a nivel nacional y local ✓ Ley de Control de Desarrollo y Planificación Física ✓ Política Nacional para el Cambio Climático (2017-2021) ✓ Estrategia Nacional para la Reducción de Pobreza (2014-2018) ✓ Política Nacional sobre el Agua (2007) ✓ Política de Protección de Medios de Vida (2014) ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas. ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Identificación de comunidades más vulnerables y mapas de riesgo.

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último plan/política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
Guyana	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inundaciones ✓ Sequías 	Proyecto de Ley sobre Gestión de Desastres (2013), elaborado con ayuda de la CDEMA	Comisión de Defensa Civil (CDC, por sus siglas en inglés)	Plan de Respuesta y Preparación para Desastres Múltiples (2013)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Nacional de Uso de la Tierra (2013) ✓ Planes Nacionales Respuesta para Múltiples Peligros y Multi-sectorial. ✓ Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza (2011) ✓ Estrategia y Plan de Acción de Resiliencia Climática (2015) ✓ Estrategia Nacional de Desarrollo bajo en Carbono, la cual describe objetivos específicos para la gestión de desastres y el cambio climático ✓ Código Nacional de Construcción ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Cuenta con mapas de riesgos y se identifican las áreas más vulnerables.
Haití	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inundaciones ✓ Terremotos ✓ Huracanes ✓ Sequías ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Cambio climático ✓ Erosión costera ✓ Cambio climático 	Sin ley específica para la gestión del riesgo de desastres	Sistema Nacional de Riesgos y Desastres (SNRD, por sus siglas en francés) perteneciente a la Dirección de Protección Civil	Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (2001)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Nacional de Recuperación y Desarrollo (2010) ✓ Política Nacional sobre Cambio Climático ✓ Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2010) ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ País con una gran recepción de ayuda internacional, centrada en la pobreza, desigualdad y acceso a servicios públicos básicos 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres.

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último plan/política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Inundaciones ✓ Sequías ✓ Erosión costera ✓ Cambio climático 	Ley de Gestión del Riesgo de Desastres (2015). Definición de responsabilidades y establecimiento del Comité Nacional, compuesto por todos los ministerios, miembros de la sociedad civil, sector privado y financiero.	Oficina de Preparación de Desastres y Gestión de Emergencias (ODPEM, por sus siglas en inglés)	Plan Nacional de Desastres (1993) y Plan Nacional de Reducción de Riesgos (2005)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Código Nacional de Construcción ✓ Ley de Recursos Hídricos ✓ Fondo Nacional de Desastres (Política Nacional de Alivio de Desastres) ✓ Política Nacional de Cambio Climático (2015) ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Gestión del Riesgo de Desastres Agrícolas ✓ Política Nacional de Seguridad Alimentaria ✓ Ley de Áreas Protegidas ✓ Evaluación de Impacto Ambiental ✓ Programa Nacional de Escuelas Seguras ✓ Lista de refugios disponible 	Jamaica posee una base de datos nacional a cargo del Instituto de Planeación de Jamaica, la ODPEM y la Autoridad de Desarrollo Agrícola Rural, que considera el impacto socioeconómico de los desastres, así como mapas de riesgos.
San Cristóbal y Nieves	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Terremotos ✓ Sequías ✓ Inundaciones ✓ Tsunamis ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Cambio climático 	Ley Nacional de Gestión de Desastres (2002, última revisión). Establecimiento del Consejo Nacional de Gestión de Desastres, presidido por el Primer Ministro.	Agencia Nacional de Gestión de Emergencias (NEMA, por sus siglas en inglés), perteneciente al Ministerio de Seguridad Nacional	Plan Nacional de Desastres (2013)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Nacional de Desarrollo Físico (2006) ✓ Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (2018, aún no publicada) ✓ Política Nacional para Reducir la Pobreza ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Ley Nacional de Áreas Protegidas ✓ Programa Nacional de Escuelas Seguras (2010) ✓ Códigos de Construcción y Evaluación de Impacto Ambiental ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Cuenta con mapas de riesgo e información sobre las áreas más vulnerables.

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último plan/política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
San Vicente y las Granadinas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Inundaciones ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Cambio climático ✓ Erupción volcánica 	Ley Nacional de Gestión de Emergencias y Desastres (2006)	Organización Nacional de Gestión de Emergencias (NEMO, por sus siglas en inglés)	Política de Gestión Integral de Desastres (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Desarrollo y Planificación ✓ Ley Nacional de Conservación y Mejoramiento de Tierras ✓ Ley de Gestión Ambiental ✓ Ley de Conservación de Bosques, Suelos y Agua ✓ Planes de emergencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Cuenta con mapas de riesgo e información sobre las áreas y grupos más vulnerables.
Santa Lucía	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Terremotos ✓ Inundaciones ✓ Sequías ✓ Erupción Volcánica 	Ley Nacional de Gestión de Desastres (2006)	Organización Nacional de Gestión de Emergencias (NEMO, por sus siglas en inglés)	Plan Nacional de Gestión de Emergencias (2009)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Nacional de Refugios ✓ Programa Nacional de Escuelas Seguras ✓ Política de Adaptación al Cambio Climático (2015) ✓ Plan Nacional de Mitigación de Amenazas Naturales (2006) ✓ Planes de contingencia multisectoriales y para todas las amenazas ✓ Lista de refugios disponible 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Cuenta con mapas de riesgo e información sobre las áreas más vulnerables a sequías e inundaciones, mediante un sistema de información digital denominado GeoNode.
Surinam	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inundaciones ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Erosión costera 	Ley Nacional de Organismos Regionales (1989), en el cual se establece el sistema de gestión de desastres.	Centro Nacional de Coordinación para la Gestión de Desastres (NCCR, por sus siglas en neerlandés)	Sin plan/política nacional sobre desastres	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley Nacional de Gestión Natural (2012) ✓ Ley Nacional de Construcción (2011) ✓ Ley del Sistema de Información y Registro de Tierras ✓ Plan Nacional de Biodiversidad (2012-2016) ✓ Plan Nacional de Salud (2011-2018) ✓ Fondo Nacional de Emergencias ✓ Ley sobre Planificación Espacial ✓ Plan de Manejo Integral de Zona Costera 	Sin base de datos nacional que recopile información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. Se identifican las áreas y grupos más vulnerables.

País	Principales amenazas	Marco normativo sobre GRD (año)	Institución nacional encargada de la GRD	Último plan/ política nacional sobre desastres	Leyes/Programas que contribuyen a la reducción de factores subyacentes	Base de datos e información sobre riesgo de desastres
Trinidad y Tobago	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Huracanes ✓ Inundaciones ✓ Terremotos ✓ Sequías ✓ Cambio climático ✓ Deslizamientos de tierra ✓ Erosión costera 	Ley de Medidas contra Desastres (1978)	Oficina Nacional de Preparación y Gestión de Desastres (ODPM, por sus siglas en inglés), perteneciente al Ministerio de Seguridad Nacional	Política Nacional de Gestión Integral de Desastres (2010)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Gestión Ambiental ✓ Ley de la Autoridad de Aguas y Alcantarillado ✓ Política de Mitigación de Amenazas ✓ Política Nacional de Gestión del Riesgo de Inundaciones (2013) ✓ Guía de Género para la Reducción de Riesgos de Desastres ✓ Plan Nacional de Respuesta a Terremotos (2012) ✓ Ley Nacional de Áreas Protegidas ✓ Plan de Acción para la Mitigación de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en los Sectores Productivos, Transporte e Industria Eléctrica (2015) ✓ Fondo Nacional de Estabilización (considera la reconstrucción después del desastre) ✓ Código Nacional de Construcción (Programa de Construcción Segura) ✓ Lista de refugios disponible 	Trinidad y Tobago ha estado recolectando datos relacionados a desastres, sin embargo, la cobertura de tales datos no es suficiente para cumplir con los estándares de mejores prácticas. Asimismo, cuenta con mapas de riesgo e identifica los grupos y sectores más vulnerables.

Fuente: elaboración propia con base en informes disponibles en <<https://www.preventionweb.net/english/>>, y en las páginas de internet oficiales de las instituciones encargadas de la gestión del riesgo en cada país.

En lo que se refiere a las instituciones nacionales, algunas pertenecen a los ministerios de Medio Ambiente y Salud (Antigua y Barbuda, Granada), Seguridad Nacional (Dominica, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago), o Departamentos de Protección Civil (Haití, Guyana), lo que demuestra que los desastres aún son considerados como un agente perturbador externo, y no como resultado de las condiciones socioeconómicas

de los Estados nacionales y la vulnerabilidad de la población.

Por otro lado, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago son los países que poseen un andamiaje institucional más basto y completo que los Estados restantes. De acuerdo con sus reportes publicados en el MAH, son los que mayores avances presentan en este rubro, especialmente en el indicador 1.3 sobre la descentralización

de las autoridades locales y 1.4 sobre la existencia de una plataforma multisectorial para la reducción del riesgo de desastre.

En cuanto al primero, nueve entidades subnacionales de Jamaica (parroquias) elaboraron un reporte sobre la implementación del MAH en el periodo 2011-2013, en el cual señalaban las principales dificultades para adquirir recursos financieros para realizar actividades de reducción del riesgo, pero subrayaban un aumento significativo de facultades administrativas durante el estado de emergencia.⁶ En cuanto al segundo indicador, es interesante resaltar que los tres países cuentan con la amplia participación de los sectores públicos y privados, la sociedad civil, la comunidad académica y todos aquellos sectores que puedan verse afectados. No obstante, según los reportes, en ningún país existe la inclusión o representación de organizaciones de mujeres, elemento básico que puede resultar sustancial en la implementación de esas “líneas transversales” de la gestión del riesgo de desastres, como indican los marcos internacionales y regionales.

En cuanto a los factores subyacentes del riesgo (Prioridad 4 del MAH y Prioridad 3 del MAS), es difícil conocer los avances si se toma en cuenta el contexto socioeconómico de los Estados. La prioridad en ambos marcos internacionales es muy compleja en sí misma, pues la gestión del riesgo de desastres, como hemos visto, implica la participación y vinculación de múltiples líneas de acción que contribuyan a reducir aquellos factores que aumentan el riesgo. En los reportes presentados para el MAH, los Estados tuvieron serias dificultades para cumplir con el indicador 4.2, el cual tiene que ver con la implementación de políticas y planes de desarrollo social. En todo caso, los Estados de la CARICOM, a nivel nacional, han implementado diversas políticas en sectores como medio ambiente, turismo, salud agricultura, pobreza, cambio climático y territorial, sin realmente traducirse en mejores capacidades nacionales.

⁶ Las entidades subnacionales son: St. Elizabeth, Manchester, St. Thomas, St. Catherine, St. Ann, Trewlany, Portmore, St. James y Kingston. Los reportes se pueden consultar en el siguiente link: <<https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/index.php?typid=0&stypid=0&cid=86>>.

Por ejemplo, el cambio climático es un área de estrecha relación con las políticas de gestión del riesgo de desastres. Únicamente Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Trinidad y Tobago poseen una política nacional contra el cambio climático. Esto no significa precisamente que existan avances palpables en el área, más bien demuestra que existe un esfuerzo político e institucional por posicionar el tema en la agenda nacional. Las capacidades de los Estados de la CARICOM para abordar el tema están normalmente sujetas a los proyectos de cooperación y fondos internacionales. Un ejemplo es el Fondo Verde para el Clima, de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), del cual han sido beneficiados distintos Estados de la región (Neufville, 2018); o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), en el que participan diez Estados de la región (Brown, 2018).

Un elemento sustancial en la reducción de factores subyacentes del riesgo es el aspecto financiero. La región, a nivel general, ha logrado avances significativos en el rubro, con la creación en 2007 del Mecanismo de Seguros contra Riesgos Catastróficos del Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés), el cual se diseñó como un instrumento que ayudará a los Estados del Caribe a reducir el impacto financiero después del desastre. El fondo ofrece pólizas de seguros “cuya indemnización se basa en la intensidad del evento (velocidad de los vientos –huracán–, intensidad de los terremotos, volumen de las precipitaciones) y en el monto de la pérdida causada por el evento” (CCRIF, 2016:14). La cobertura de estas pólizas depende de la cobertura previamente adquirida por un Estado de manera individual y depende de la cantidad de riesgo transferida al CCRIF por parte del Estado (CCRIF, 2016:29).

Actualmente, todos los Estados de la CARICOM, con excepción de Surinam y Guyana, forman parte del CCRIF, el cual desde el 2007 ha realizado los siguientes pagos de póliza.⁷

⁷ El CCRIF también ha realizado pagos a los territorios de ultramar Islas Turcas y Caicos y Anguilla, y a Nicaragua en Centroamérica.

Tabla 4
Pago de póliza realizados por el CCRIF a los Estados de la CARICOM

<i>Año</i>	<i>Evento</i>	<i>País</i>	<i>Pago (en dólares)</i>
2007	Terremoto	Dominica	\$528,021
2007	Terremoto	Santa Lucía	\$418,976
2010	Terremoto	Haití	\$7,753,579
2010	Huracán Thomas	Barbados	\$8,560,247
2010	Huracán Thomas	Santa Lucía	\$3,241,613
2010	Huracán Thomas	San Vicente y las Granadinas	\$1,090,388
2014	Lluvia extrema	San Cristóbal y Nieves	\$1,055,408
2014	Lluvia extrema	Barbados	\$1,284,882
2015	Huracán Erika	Dominica	\$2,402,153
2016	Huracán Earl	Belize	\$261,073
2016	Huracán Matthew	Barbados	\$1,728,277
2016	Huracán Matthew	Santa Lucía	\$3,781,788
2016	Huracán Matthew	San Vicente y las Granadinas	\$285,349
2016	Huracán Matthew	Haití	\$23,408,834
2017	Huracán Irma	San Cristóbal y Nieves	\$2,294,603
2017	Huracán Irma	Antigua y Barbuda	\$6,794,875
2017	Huracán Irma	Bahamas	\$163,598
2017	Huracán María	Dominica	\$20,348,822
2017	Huracán María	Santa Lucía	\$671,013
2017	Huracán María	Barbados	\$1,917,506
2017	Huracán María	San Vicente y las Granadinas	\$247,257
2017	Lluvia extrema	Trinidad y Tobago	\$7,007,886
2018	Tormenta tropical Kirk	Barbados	\$5, 813,299
Total			\$101, 059, 447

Fuente: Elaboración propia con base en CCRIF (2016).

Por otro lado, con relación a los Sistemas de Alerta Temprana en los Estados de la CARICOM (Prioridad 2 del MAH y Prioridad 1 del MAS), han existido avances significativos en la instalación y fortalecimiento de estos sistemas, especialmente mediante iniciativas regionales impulsadas por la CDEMA, la Organización Meteorológica del Caribe y el Centro Regional Climático del Caribe, tales como el Proyecto de Alerta Comunitaria (2014), el Proyecto de Previsión Meteorológica para el Caribe Oriental (2015), así como iniciativas internacionales

llevadas a cabo por el PNUD, la Cruz Roja Internacional, el Banco Mundial, el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos y la Organización Meteorológica Mundial. Es importante resaltar que los Sistemas de Alerta Temprana relacionados a huracanes y precipitaciones están mayormente monitoreados por instituciones nacionales, mientras que los relacionados con los terremotos y sequías dependen del soporte de la Unidad de Sismología de la Univer-

sidad de West Indies y la Organización de Meteorología del Caribe, respectivamente.

Sin embargo, uno de los problemas más comunes dentro de los Estados de la CARICOM es el alcance que estos sistemas tengan en alertar a las comunidades más alejadas y más vulnerables al impacto de la amenaza. Por ejemplo, en San Cristóbal y Nieves, el cual es fuertemente ayudado por el Servicio Meteorológico de Trinidad y Tobago, las comunidades expuestas al riesgo reciben advertencias oportunas y comprensibles, con protocolos de comunicación adecuados cuando la amenaza es inminente, como en el caso de los huracanes (NEMA, 2018); lo contrario sucede con Haití y Antigua y Barbuda, en donde la comunicación de alertas y la recopilación de datos básicos sobre la amenaza resulta complejo aterrizarla a su nivel más local. La mayoría de los proyectos de cooperación internacional en este rubro están destinados a fortalecer los protocolos de comunicación y transferencia de tecnología.

Relacionado con lo anterior, uno de los principales objetivos del MAS es disponer de la mayor cantidad posible de información sobre el riesgo de desastres. En este sentido, en los Estados miembros de la CARICOM existen graves obstáculos para cumplir con tal encomienda. Únicamente países como Antigua y Barbuda, Barbados, Jamaica, y Trinidad y Tobago cuentan con alguna base de datos nacional que recopila y desagrega información sobre el impacto socioeconómico de los desastres. A nivel regional se encuentra el Sistema de Información de Riesgo del Caribe (CRIS, por sus siglas en inglés), una plataforma virtual que aloja datos e información sobre la gestión del riesgo. El sistema dispone de información sobre desastres, adaptación al cambio climático e información geoespacial. Sin embargo, al momento en el que se realiza esta investigación, las páginas y las respectivas bases de datos no se encuentran actualizadas (y algunas no están disponibles), por lo que resulta difícil conocer la conformación de este sistema.

...los terremotos y sequías dependen del soporte de la Unidad de Sismología de la Universidad de West Indies...

Finalmente, en cuanto a la preparación y reconstrucción en caso de desastres (Prioridad 5 del MAH y Prioridad 4 del MAS), existieron avances significativos, especialmente en el aumento de planes de emergencia multisectoriales para atender distintas amenazas. Todas las instituciones nacionales encargadas de la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo a la consulta

de sus páginas de internet, mantienen publicados distintos planes de contingencia y preparación, así como listas de refugios cercanos para antes, durante y después del impacto de la amenaza, lo que bien se puede considerar como un avance. En la página principal de la CDEMA (<http://www.cdema2.org/ews/>) se puede observar una gran cantidad de guías y documentos para mejorar la información

disponible sobre el riesgo de desastres. Asimismo, gran parte de los Estados de la CARICOM cuenta con planes de contingencia en escuelas públicas debido al programa regional “Escuelas seguras del Caribe” de la CDEMA, que sigue las directrices establecidas en el Marco Integral de Seguridad en Escuelas de la UNISDR.

Un elemento de gran trascendencia presente en los Estados de la CARICOM es la inexistencia de fondos nacionales para desastres, únicamente Bahamas, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago cuentan con este mecanismo nacional. En Jamaica, por ejemplo, el Fondo Nacional de Desastres es administrado por el subcomité de Finanzas y Administración del Comité Nacional de Desastres, el cual canaliza los recursos a través de la ODPEM. A pesar de que el financiamiento del fondo ha sido obstaculizado por diversas restricciones fiscales y otras prioridades de competencia (ODPEM, 2014), la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres de 2015, estipula que los gobiernos locales deberán contribuir con un mínimo porcentaje del total de su presupuesto asignado anualmente. Con ello, los gobiernos locales tendrán mayor margen y disposición de recursos para reducir el impacto de la amenaza y para la reconstrucción posterior.

El resto de los Estados, sin excluir a los que sí poseen fondos, depende mayormente de la ayuda internacional y humanitaria proporcionada por agencias de cooperación de otros Estados y de organizaciones internacionales. Antigua y Barbuda, por ejemplo, después del Huracán Irma en 2017, recibió del gobierno de la República Popular de China más de dos millones de dólares para la reconstrucción de casas (UNDP, 2018), una tercera parte de lo recibido por el CCRIF. Otro ejemplo es Haití, un Estado fuertemente dependiente de la ayuda humanitaria y de la cooperación internacional, en el que la reconstrucción y reducción de la vulnerabilidad después del terremoto del 2010 ha sido un proceso muy difícil, especialmente a causa de los eventos derivados del terremoto (deslizamientos de tierra, hambruna, pobreza, epidemias de cólera). Lo anterior se agudizó con el impacto del huracán Matthew en 2016 el cual destruyó cualquier avance logrado tras el terremoto (Ahmed, 2016).

Reflexiones finales

¿Qué se puede esperar entonces de los Estados de la CARICOM en materia de desastres? En términos ambientales, en los próximos años, y así lo manifiesta el último informe del IPCC (2018), el cambio climático y la presencia de fenómenos naturales seguirán siendo el factor principal que detonen los desastres en el mundo. Los Estados de la CARICOM han logrado avances significativos, pero no suficientes para adaptarse a cabalidad frente a las más mínimas manifestaciones de la naturaleza, por lo que los retos son enormes para estos pequeños Estados, tales como:

- a) Actualizar y adaptar los marcos jurídicos a las exigencias actuales de la gestión del riesgo de desastres, de manera que permitan identificar las responsabilidades por área, sector o institución; incluir una perspectiva de prevención y no únicamente de respuesta. Asimismo, contemplar la gestión del riesgo de desastres dentro de leyes o códigos subyacentes, de manera que se obtenga una visión más integral.
- b) Actualizar los sistemas de información y disponibilidad de datos sobre el riesgo de desastres, con el fin de mejorar la toma de decisiones en la materia. Es primordial actualizar las páginas de las instituciones encargadas de la gestión del riesgo, que dispongan de manuales e información vigente sobre desastres, y que permitan conocer su estructura institucional y cómo se construyeron.
- c) Reducir los factores subyacentes que aumentan la vulnerabilidad. Las condiciones de pobreza y desigualdad (principalmente en Haití), así como otros factores como el desempleo, la equidad de género o la diversificación económica, son parte casi inherente a estos Estados y no dependen únicamente de la gestión del riesgo, sino de un esfuerzo que va más allá de esta área.
- d) Transitar hacia una visión en la cual los desastres no sean entendidos como agentes perturbadores externos, sino producto de elementos internos, que se vea reflejada en las instituciones nacionales. Esta transición permitirá entender cómo se originan realmente los desastres y cómo se pueden prevenir y gestionar de mejor forma.
- e) Continuar con la preparación en caso de desastre, y mejorar la capacidad de resiliencia en los Estados. El aumento de cooperación técnica y científica, así como la implementación de tecnologías, debe ser un elemento primordial para aumentar la capacidad de respuesta. Los sistemas de alerta temprana en estos países suelen estar monitoreados por organismos regionales e internacionales, sin embargo, también es necesario que los Estados puedan monitorear y gestionar estos sistemas, sobre todo por la facilidad de comunicación hacia las mismas sociedades.
- f) Mejorar los mecanismos financieros regionales, con el fin de cubrir más fenómenos y menos condiciones para que se

efectúe el pago de póliza, así como incluir a la mayoría de los Estados de la región. Si bien ha habido avances en esta área, los Estados de la CARICOM, debido a su vulnerabilidad, están expuestos a que la más mínima presencia de un fenómeno natural pueda convertirse en un desastre. Los mecanismos financieros sólo actúan cuando se dan ciertas condiciones.

- g) Continuar con su participación internacional en foros sobre el tema y conformar un bloque regional fuerte que logre, de manera conjunta y no individual, acceder a recursos económicos y financieros que ayuden a mejorar la gestión del riesgo. En este punto es esencial dotar de mayor soberanía a la CARICOM y a la CDEMA para que sus decisiones ejerzan un mayor peso sobre los Estados.
- h) Cumplir con los indicadores trazados a nivel internacional y armonizarlos con los indicadores regionales. Después de cuatro años de aplicación, no se ha publicado un informe de término medio de la aplicación del Plan Regional de la CDEMA, por lo que es casi imposible conocer de manera oficial cuánto se ha avanzado.

La gestión del riesgo de desastres en estos Estados parece ser un ideal muy lejano, pues los últimos eventos de desastres en la región han demostrado la ferocidad con la que la naturaleza ha golpeado los ya de por sí limitados Estados caribeños, lo que hace parecer inevitable la presentación de desastres. Sin duda, el tema es una prioridad para estos Estados, pero también es un componente de una serie de preocupaciones y retos que no han logrado resolver desde su concepción como Estados-nación. Es necesario avanzar significativamente en mejorar las condiciones de vida (casi supervivencia) en estos Estados, trasladar toda esa “voluntad” plasmada en marcos internacionales en resultados reales y tangibles, y no quedar solamente en una retórica que se repite año con año en conferencias internacionales y regionales. Parece ser que los fenómenos son cada vez más intensos, y los Estados, desastre con desastre, más vulnerables.

Bibliografía

AGENCIA NACIONAL DE GESTIÓN DE DESASTRES DE GRANADA (NADMA) (2014), *Country Document on Disaster Risk Reduction for Grenada*, ECHO, UNISDR, NADMA. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46344>>.

AGENCIA NACIONAL DE GESTIÓN DE DESASTRES DE GRANADA (NADMA) (2018), *Disaster Management*. Dirección URL: <<https://nadma.gd/>>.

AGENCIA NACIONAL DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE BAHAMAS (NEMA) (2018), *The National Emergency Management Agency*. Dirección URL: <<http://www.bahamas.gov.bs/>>.

AGENCIA NACIONAL DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE SAN CRISTÓBAL Y NIEVES (NEMA) (2018), *Disaster Management*. Dirección URL: <<https://www.nema.kn/>>.

AHMED, A. (2016), “After Hurricane, Haiti Confronts Scars From 2010 Earthquake Recovery”, en *The New York Times*, 21 de octubre. Dirección URL: <<https://www.nytimes.com/2016/10/22/world/americas/hurricane-matthew-haitiearthquake.html>>.

BBC MUNDO (2015), “Imágenes de la destrucción que dejó Erika a su paso por el Caribe antes de perder fuerza”, en *BBC Mundo*, 30 de agosto. Dirección URL: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150827_eeuu_caribe_tormenta_erika_muertos_ng>.

BBC MUNDO (2017), “María “devasta” a Dominica como huracán de categoría 5 en su camino hacia Puerto Rico”, en *BBC Mundo*, 19 de septiembre. Dirección URL: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2017/09/170919_dominica_huracan_maria>.

www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41302643>.

BROWN, D. (2014), “Crónica de un desastre anunciado en el Caribe Oriental”, en *Inter Press Service*, 10 de abril. Dirección URL: <<http://www.ipsnoticias.net/2014/04/cronica-de-un-desastre-anunciado-en-el-caribe-oriental/>>.

BROWN, D. (2018), “Supervivencia del Caribe depende de la resiliencia climática”, en *Inter Press Service*, 24 de julio. Dirección URL: <<http://www.ipsnoticias.net/2018/07/supervivencia-del-caribe-depende-de-la-resiliencia-climatica/>>.

CARIBBEAN CATASTROPHE RISK INSURANCE FACILITY (CCRIF) (2016b), *Informe Anual 2016-2017*, CCRIF SPC, Islas Caimán. Dirección URL: <https://www.ccrif.org/sites/default/files/publications/CCRIF_Annual_Report_20162017_Spanish.pdf>.

CARIBBEAN DISASTER EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (CDEMA) (2014), *Regional Comprehensive Disaster Management (CDM). Strategy & Results Framework*, CDEMA, Barbados. Dirección URL: <http://www.cde-ma.org/cdema_strategy_summary.pdf>.

CENTRO NACIONAL DE COORDINACIÓN PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES DE SURINAM (NCCR) (2014), *Disaster Risk Reduction Country Document*, ECHO, UNISDR, NCCR. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/53917>>.

CENTRO NACIONAL DE COORDINACIÓN PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES DE SURINAM (NCCR) (2018), *De organisatie*. Dirección URL: <<http://>>

www.nccr.sr.org/smartcms/default.asp?contentID=516>.

COLLEY, M., A. HAWORTH, y J. FIRTH (2011), *Regional Diagnostic: Climate Change and Development Research Capacities and Regional Priorities in the Caribbean*, Caribbean Community Climate Change Centre, Belize.

COMISIÓN DE DEFENSA CIVIL DE GUYANA (CDM) (2018), *Disaster Management*. Dirección URL: <[en http://cdc.gy/](http://cdc.gy/)>.

COMISIÓN DE DEFENSA CIVIL DE GUYANA (CDM) (2014), *Progress and Challenges in Disaster Risk Management in Guyana*. ECHO, UNISDR, CDM. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46343>>.

DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE BARBADOS (DEM) (2018), *Emergency information*. Dirección URL: <<http://www.dem.gov.bb/>>.

DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE BARBADOS (DEM) (2014), *Country Document for Disaster Risk Reduction: Barbados*, ECHO, UNISDR, DEM. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46346>>.

DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL DE HAITÍ (DPC) (2018), *Système national de gestion des risques et des desastres*. Dirección URL: <<http://protectioncivilehaiti.net/>>.

DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL DE HAITÍ (DPC) (2017), *Country Document for Disaster Risk Reduction*, ECHO, UNSDR, DPC. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/54921>>.

- EL PAÍS (2017), “Harvey, Irma y María: los huracanes más devastadores de 2017”, en *El País*, 21 de septiembre. Dirección URL: <https://elpais.com/internacional/2017/09/19/actualidad/1505826661_826171.html>.
- EM-DAT, *The OFDA/CRED International Disaster Database*, Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Dirección URL: <www.emdat.be>.
- LÓPEZ-MARRERO, T. y B. WISNER (2012), “Not in the same boat: Disasters and differential vulnerability in the insular Caribbean”, en *Caribbean Studies*, 4 (2).
- NEUFVILLE, Z. (2018), “El Caribe busca aprovechar el Fondo Verde para el Clima”, en *Inter Press Service*, 13 de abril. Dirección URL: <<http://www.ipsnoticias.net/2018/04/caribe-busca-aprovechar-fondo-verde-clima/>>.
- OFICINA DE GESTIÓN DE DESASTRES DE DOMINICA (ODM) (2018), *Disaster Preparedness*. Dirección URL: <[en http://odm.gov.dm/](http://odm.gov.dm/)>.
- OFICINA DE GESTIÓN DE DESASTRES DE DOMINICA (ODM) (2014), *Commonwealth of Dominica Disaster Risk Reduction Country Profile*, ECHO, UNISDR, ODM. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46345>>.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR) (2020), *Prevention Web. Countries and Regions*, Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/countries/map#hits=20&sortby=default&view=pw>>.
- OFICINA DE PREPARACIÓN DE DESASTRES Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE JAMAICA (ODPEM) (2014), *Jamaica Country Document on Disaster Risk Reduction*, ECHO, UNISDR, ODPEM. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46342>>.
- OFICINA DE PREPARACIÓN DE DESASTRES Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE JAMAICA (ODPEM) (2018), *Disaster Management in Jamaica*. Dirección URL: <<http://www.odpem.org.jm/DisastersDoHappen/DisasterManagementinJamaica>>.
- OFICINA DE PREPARACIÓN DE DESASTRES Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE TRINIDAD Y TOBAGO (ODPM) (2014), *Disaster Risk Reduction Country Document*, ECHO, UNISDR, ODPM. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46337>>.
- OFICINA DE PREPARACIÓN DE DESASTRES Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE TRINIDAD Y TOBAGO (ODPM) (2018). Dirección URL: <<http://www.odpm.gov.tt/>>.
- OFICINA NACIONAL DE SERVICIOS POR DESASTRES DE ANTIGUA Y BARBUDA (NODS) (2016), *Country Document for Disaster Risk Reduction: Antigua and Barbuda*, ECHO, UNISDR, NODS. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/54920>>.
- OFICINA NACIONAL DE SERVICIOS POR DESASTRES DE ANTIGUA Y BARBUDA (NODS) (2018), *Disaster Management*. Dirección URL: <<http://nods.gov.ag/>>.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2005), *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, ONU/UNISDR. Dirección URL: <<http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>>.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2015), *Marco de Sendai para la Reducción del*

Riesgo de Desastres 2015-2030. Dirección URL: <https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf>.

ORGANIZACIÓN NACIONAL DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE BELICE (NEMO) (2018), Publications. Dirección URL: <<http://site.nemo.org/bz/publications/>>.

ORGANIZACIÓN NACIONAL DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS (NEMO), *Disaster Risk Reduction Country Profile: San Vicente y las Granadinas*, ECHO, UNISDR, NEMO. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46339>>.

ORGANIZACIÓN NACIONAL DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS (NEMO) (2018), Disaster Management. Dirección URL: <<http://nemo.gov.vc/nemo/index.php/disaster-management>>.

ORGANIZACIÓN NACIONAL DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE SANTA LUCÍA (NEMO) (2018), *National Emergency Management Plan*. Dirección URL: <<http://nemo.gov.lc/Disaster-Management/National-Emergency-Management-Plan/General-Info>>.

ORGANIZACIÓN NACIONAL DE GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE SANTA LUCÍA (NEMO) (2014), *Country Document for Disaster Risk Reduction*, ECHO, UNISDR, NEMO. Dirección URL: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/46341>>.

RT (2017), “Isla por isla: La destrucción causada por el huracán Irma”, en *RT*, 10 de septiembre. Dirección URL: <<https://actualidad.rt.com/actualidad/249609-isla-destruccioncausada-huracan-irma>>.

UNDP LATIN AMERICA (2018), *China's first global Recovery Aid Rebuilds Over 250 Barbuda Roofs After Hurricane Irma*. UNDP. Dirección URL: <<http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2018/china-s-first-global-recovery-aid-rebuilds-over-250-barbuda-roof.html>>.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) (2008), *Climate Change in the Caribbean and the Challenge of Adaptation*. Regional Office for Latin America and the Caribbean, UNEP/CARICOM, Panamá. Dirección URL: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/Climate_Change_in_the_Caribbean_Final_LOW2_0oct.pdf>.