

# #27

## Resiliencia urbana y Sostenibilidad



Aprendizaje entre pares  
San José, Enero 2020

ONU HABITAT  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



UNDRR  
UN Office for Disaster Risk Reduction

Learning  
UCLG

## **Créditos**

### **Coordinación**

ONU-Hábitat

UNDRR

FLACMA

CAMCAYCA

UNGL

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

### **Edición**

Aprendizaje CGLU

Foto de portada:

Municipalidad de San José (Costa Rica)

Para más información:

Aprendizaje CGLU

[learning@uclg.org](mailto:learning@uclg.org)

# Índice

## **Prefacio**

página 4

---

## **1. Introducción**

página 6

---

## **2. América Central y el Caribe - Ciudades y territorios en riesgo**

página 9

## **3. Aprendizaje entre ciudades - Prácticas y conocimientos locales**

página 17

## **4. Herramienta de creación de perfiles de resiliencia para ciudades, versión "lite"**

página 30

## **5. Visita de campo a Santa Ana: Una ciudad piloto para la elaboración de perfiles de resiliencia**

página 32

---

## **6. Conclusión del aprendizaje entre pares para ciudades y territorios resilientes**

página 36

# Prefacio

**Los gobiernos locales y regionales de América Central y del Caribe hacen frente a numerosas amenazas que ponen en riesgo a ciudades y territorios. Una buena parte de estas amenazas están relacionadas con fenómenos meteorológicos extremos, como huracanes, lluvias torrenciales y sequías. Como consecuencia del cambio climático, la intensidad y la frecuencia de estos fenómenos tiende a aumentar aún más, con el correspondiente incremento en el riesgo de desastres en toda la región.**

Esta realidad nos ha llevado en San José, Costa Rica, a trabajar para mejorar nuestra resiliencia mediante la identificación de riesgos inminentes, el establecimiento de estrategias para mitigarlos y la preparación de nuestras comunidades en el caso de que éstos se produzcan. Asimismo, hemos colaborado con el gobierno nacional y con otras ciudades de Costa Rica para crear departamentos y puntos focales para actuar en el terreno conjuntamente con todos los niveles de gobierno para coordinar la preparación frente a los desastres.

No obstante, la resiliencia urbana es más que una mera serie de medidas de reducción del riesgo de desastres. Estas iniciativas deben integrarse en una estrategia general para el desarrollo urbano sostenible que haga de nuestras ciudades lugares inclusivos que brinden oportunidades a todos sus ciudadanos. Tan solo podemos hacer frente a este desafío con garantías si se lleva a cabo a través de la colaboración y la cooperación. Hablamos de cooperación y de asistencia a múltiples niveles dentro de los propios países, pero también de colaboración con actores internacionales. El nivel local y regional debe recibir el respaldo financiero y técnico necesario para incrementar la resiliencia e impulsar la transición hacia el desarrollo sostenible.

Los alcaldes de toda la región latinoamericana afrontan retos similares en sus ciudades, y se pueden extrapolar soluciones efectivas de unos territorios a otros. Ésta es la razón por la cual las redes de gobiernos locales y regionales son tan importantes. En el nivel nacional, nuestras asociaciones de gobiernos

locales actúan no solo como la voz de las ciudades, sino como centros de conocimiento local y de capacitación. Redes como CGLU, FLACMA y CAMCAYCA permiten el intercambio de conocimientos locales entre ciudades y regiones tanto en la propia región latinoamericana como fuera de ella. La cooperación entre ciudades ofrece una oportunidad alentadora para fomentar la evolución hacia unas ciudades sostenibles y resilientes, y la agenda de aprendizaje de CGLU desempeña un papel importante a la hora de facilitar estos procesos de aprendizaje entre los miembros de nuestra red.

En este sentido, me enorgullece que mi ciudad, San José, organízase, conjuntamente con la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, esta actividad de aprendizaje entre pares sobre resiliencia urbana y localización del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Quisiera agradecer a ONU-Hábitat, UNDRR, CAMCAYCA, FLACMA y CGLU por su colaboración en hacer posible este intercambio y espero que este evento sea tan solo el comienzo de un dilatado proceso de aprendizaje entre todas las asociaciones de gobiernos locales y ciudades participantes de toda la región de América Central y del Caribe.



**Johnny Araya**

Alcalde de San José  
y Copresidente de CGLU

# 1. Introducción

## Aprendizaje entre pares como tradición del movimiento municipal

CGLU, en su papel de red de gobiernos locales regionales, arrastra una larga tradición de cooperación entre ciudades que trasciende fronteras y continentes. La metodología de aprendizaje entre pares desarrollada y promovida por CGLU Aprendizaje sigue esta tradición del movimiento municipal y genera oportunidades de intercambio de conocimiento y de cooperación entre los miembros de la red. Durante los últimos años, CGLU ha facilitado numerosos de estos intercambios sobre diferentes temáticas con miembros de todos los continentes. No obstante, e independientemente de la temática, los aprendizajes entre pares vienen marcados por la demanda y reflejan los intereses de nuestros miembros, del liderazgo local y de los ciudadanos. Asimismo, un elemento característico del proceso de aprendizaje entre ciudades es que los participantes son profesores y pupilos a la vez. Se les alienta a compartir sus conocimientos mientras escuchan y aprenden de otros participantes.

Los principales objetivos del aprendizaje entre pares son:

- **La transferencia de conocimientos**, capacidades y experiencias locales de una ciudad a otra;
- **Establecer una asistencia técnica** para los desafíos que sean comunes para las ciudades participantes;
- Fomentar y facilitar la **cooperación entre las ciudades participantes**.

# Agenda de Resiliencia y la Reducción del Riesgo de Desastres de CGLU

**Generalmente, los desastres se dan de forma local, y ponen a prueba las capacidades de respuesta y de recuperación de los gobiernos locales y regionales. En tanto que nivel de gobierno más cercano a la población, son los primeros en acceder al lugar donde sucede un desastre. Asimismo, la mayoría de medidas relativas a la reducción del riesgo de desastres recaen sobre la responsabilidad local o regional, y están a menudo relacionadas con la prestación de servicios municipales. En otras palabras, los gobiernos locales y regionales trabajan en la vanguardia de la reducción del riesgo de desastres.**

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres traza los objetivos globales para aumentar la resiliencia frente a los desastres y reducir las pérdidas en el periodo 2015-2030, y subraya de manera específica el papel central que desempeñan los gobiernos locales y regionales en el cumplimiento de la agenda global. La sensibilización sobre la reducción del riesgo de desastres tiene lugar en el nivel local, y es responsabilidad de los gobiernos locales promover este compromiso entre los ciudadanos. Asimismo, las ciudades y regiones deben aumentar su capacidad de gestión del riesgo de desastres para que la resiliencia mejore a nivel global. CGLU, en tanto que red mundial de gobiernos locales y regionales, así como sus asociaciones, participó activamente en el proceso de formulación del Marco de Sendai<sup>1</sup> desde su inicio, y tuvo la oportunidad de incidir para la plena inclusión del nivel local y regional en el mismo. Desde su adopción en 2015, CGLU ha estado continuamente implicada en la gestión y evaluación de esta agenda global, y representa al nivel local y regional en los principales eventos y reuniones. Asimismo, la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres es asimismo un aspecto central dentro de la red, y su importancia para los gobiernos locales y regionales se debate de forma exhaustiva en el seno de uno de los cuatro Consejos Políticos de CGLU: *Ciudades más seguras, resilientes, sostenibles y capaces de enfrentar las crisis*. Por otro lado, el Grupo de Trabajo de Previsión y gestión territorial de las crisis, formado por miembros importantes de la red, lidera la acción conjunta acerca de la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres, y contribuye al programa central de CGLU. Esta sólida representación de la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres dentro de los mecanismos de consulta de la red demuestra la importancia de estas temáticas para el nivel local y regional.

1. <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sf>



Participación de CGLU en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres en 2017 y 2019



Un ejemplo del compromiso de CGLU con el objetivo del Marco de Sendai es la integración de esta temática en su propia agenda de aprendizaje. Durante los últimos años se ha facilitado una serie de intercambios de aprendizaje sobre resiliencia y reducción del riesgo de desastres con diferentes actores de la red. La metodología del aprendizaje entre pares ofrece una gran oportunidad para fomentar el intercambio de conocimientos entre ciudades, así como para crear un proceso de aprendizaje continuado dentro de la red. En el futuro, CGLU incluirá el Marco de Sendai en la agenda de aprendizaje en torno al proceso de localización. Concretamente, desarrollará una guía para la localización del Marco de Sendai como complemento a sus Módulos de Aprendizaje sobre localización de los ODS. Con esta nueva herramienta se prevé reforzar aún más la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres en la red, así como una mayor movilización de los gobiernos locales y regionales (y sus asociaciones) en torno a la localización del Marco de Sendai.

Aprendizaje entre Pares sobre Reducción del Riesgo de Desastres de CGLU en Surabaya en 2018



**+ info:**  
Local and Regional Disaster Risk Reduction (note #24, UCLG peer learning)



## 2. América Central y el Caribe – Ciudades y territorios en riesgo

### Tendencias de los desastres

América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo más propensa a sufrir desastres. Entre 2000 y 2019, la región se vio afectada por 1.205 desastres,<sup>2</sup> entre los cuales se cuentan 548 inundaciones, convirtiéndolas así en el tipo de riesgo más común en la región. El segundo riesgo más comúnmente registrado fueron las tormentas, cuyo número alcanzó las 330 iteraciones en el periodo correspondiente. Éstas incluyen una media de 17 huracanes al año y 23 huracanes de categoría 5, que suponen una grave amenaza a ciudades y territorios con una alta vulnerabilidad. Asimismo, la región cuenta con una alta actividad sísmica, con 75 grandes terremotos durante el mismo periodo. Sin ir más lejos, el terremoto de magnitud 7.0 que asoló Haití en 2010 causó la pérdida de 230.000 vidas y el desplazamiento de 2 millones de personas.

La región se ve afectada a menudo por sequías, lluvias torrenciales, ciclones, y los fenómenos de El Niño y La Niña. El impacto es especialmente notable en el contexto de la seguridad alimentaria y el relevante papel del sector agrícola en numerosos países de la región. Asimismo, las actuales previsiones para el futuro auguran un incremento en las pérdidas económicas ocasionadas por los desastres, así como un mayor número de personas afectadas en la región. Por otro lado, el cambio climático conlleva una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos como sequías, inundaciones y tormentas. Afortunadamente, tanto los gobiernos nacionales como los locales están invirtiendo en la reducción del riesgo de desastres, lo cual debería reducir el impacto económico y las pérdidas en la región.

Es innegable que las ciudades son núcleos de oportunidades y que ofrecen un gran potencial para el desarrollo económico y social. No obstante, dado el incremento de población que vive en las ciudades en la actualidad, la urbanización no planificada genera dificultades a los gobiernos locales a la hora de garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. La región

2. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20191203-ocha-desastres\\_naturales.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20191203-ocha-desastres_naturales.pdf)

de América Central y el Caribe sufre especialmente las amenazas generadas por la expansión de los asentamientos no planificados, a la mala calidad de las viviendas, a la pobreza urbana y a otras consecuencias que complican la subsistencia de los habitantes. La rápida expansión de las zonas urbanas destruye ecosistemas vitales que actúan como barrera frente al riesgo de desastres y que abastece a la ciudad de otros servicios esenciales como el agua y los alimentos. Es por ello que la reducción del riesgo de desastres en la región de América Central y el Caribe exige un enfoque integrador que ubique este aspecto en el centro de la agenda de desarrollo sostenible.

## El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

En marzo de 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron el **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**.<sup>3</sup> Este marco global pretende reducir sustancialmente el riesgo de desastres y la pérdida de vidas, medios de subsistencia y de activos sanitarios, económicos, físicos, culturales y medioambientales tanto personales como empresariales, comunitarios y estatales.

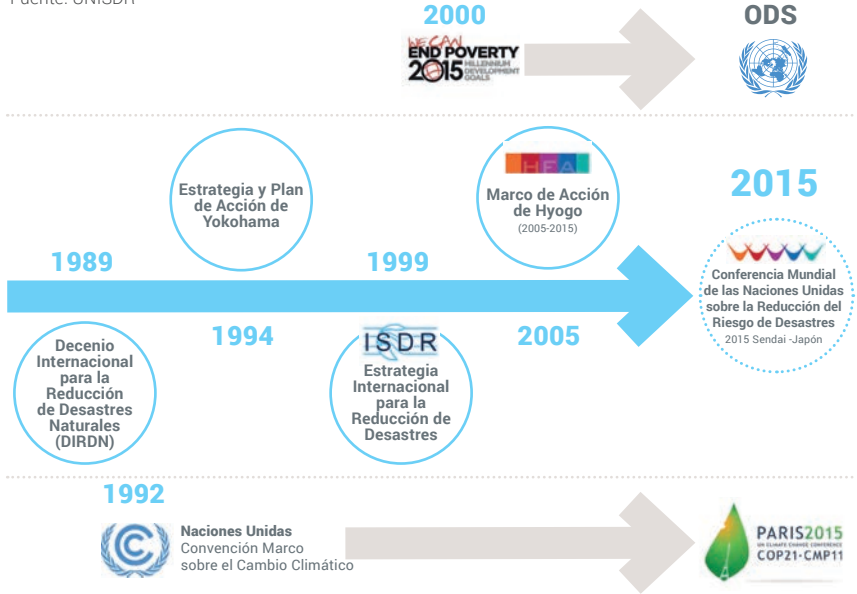
El Marco establece cuatro prioridades específicas para la acción: 1) Comprender el riesgo de desastres; 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. Asimismo, destaca el cambio entre dar respuesta a los desastres y gestionar los "riesgos" que los crean para reducir tanto las pérdidas como los propios desastres. En efecto, su objetivo es prevenir la creación de nuevos riesgos, reducir los existentes e invertir en resiliencia a la vez que se gestionan los riesgos residuales.

El Marco de Sendai, si bien es un acuerdo voluntario y no vinculante, destaca explícitamente el papel de los Estados a la hora de reducir el riesgo de desastres, pero subraya que la responsabilidad debe compartirse con el resto de actores. Las pérdidas generadas por los desastres no son únicamente personales, sino también económicas. En consecuencia, el desarrollo sostenible no es viable sin que se tomen las medidas adecuadas en el nivel local para reducir el riesgo de desastres. El Marco de Sendai hace un llamado a una coherencia más sólida entre la reducción del riesgo de desastres y la acción hacia el desarrollo sostenible, mientras que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible reconoce al Marco de Sendai como parte de los cimientos necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

3. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spa-nishsendaiframeworkfordisasterr.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spa-nishsendaiframeworkfordisasterr.pdf)

## Retrospectiva de la Acción Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres

Fuente: UNISDR



Podemos encontrar coherencia en las siete metas mundiales del Marco de Sendai. Estas metas servirán para evaluar el progreso global hacia el resultado esperado: la reducción del riesgo de desastres. Las metas mundiales a, b, c y d se centran en reducir considerablemente la mortalidad mundial, el número de personas afectadas por los desastres, las pérdidas económicas y los daños causados por los desastres, y la interrupción de los servicios básicos. Las metas que van de la e a la g sitúan el foco en el incremento del número de países que cuentan con estrategias de reducción de desastres a nivel nacional y local para 2020, mejorar la cooperación internacional e incrementar la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y las evaluaciones que se desprenden. Las metas de la a a la e comparten algunos indicadores con los ODS 1 (pobreza), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y ODS 13 (acción climática).

Estas siete metas están dirigidas primordialmente a Estados, si bien su cumplimiento depende considerablemente de la acción de los gobiernos locales y regionales. Para ser precisos, de las metas a, b y d se desprende claramente

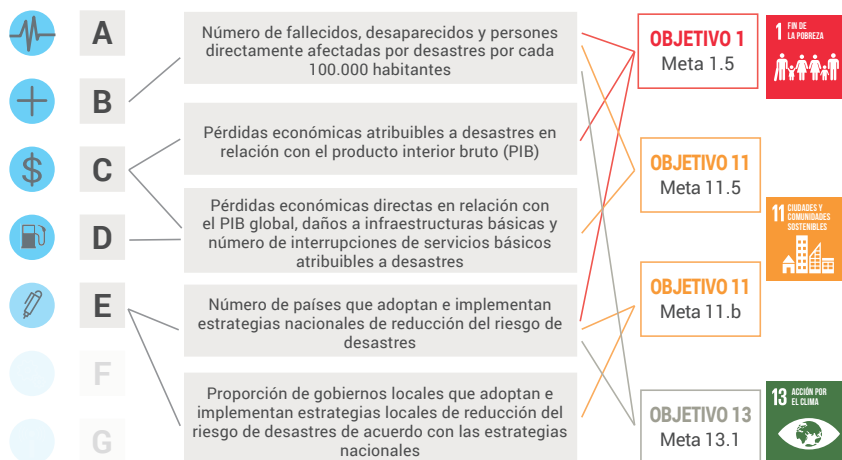
que es su cumplimiento no es posible únicamente con la acción nacional, y que se hace necesaria la implementación de medidas de reducción del riesgo de desastres a nivel local. La meta ilustraría más claramente el papel fundamental de los gobiernos locales y regionales, ya que la prestación de servicios básicos se realiza principalmente a nivel local. La meta e incluye una referencia inequívoca al nivel local y regional, dado que exige explícitamente el establecimiento de estrategias locales de reducción del riesgo de desastres. Por último, la meta g sobre sistemas de alerta temprana requiere como mínimo una implicación sustancial de los gobiernos locales y regionales. Por otro lado, cabe recordar que el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres no es una agenda global aislada, sino que complementa otros marcos como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana, y debe implementarse en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

Fuente: UNISDR

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



## La resiliencia debe abordar el “sistema de sistemas” del que está formado una ciudad

Fuente: UNISDR



## Acción Local - Campaña Mundial Desarrollando Ciudades Resilientes "Mi ciudad se está preparando"

En 2010, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) y sus asociados, entre otros CGLU y ONU-Hábitat, lanzó la **Campaña Mundial Desarrollando Ciudades Resilientes** con el objetivo principal de sensibilizar a los gobiernos locales y a las ciudades en la necesidad de reducir el riesgo de desastres. Hasta la fecha, más de 4.300 ciudades se han adherido a la campaña, cuyos alcaldes se han comprometido a desarrollar la resiliencia en sus ciudades.

La campaña allana el camino hacia la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia a escala local, y desarrolla el concepto de resiliencia frente a los desastres en los *'Diez aspectos esenciales para lograr ciudades resilientes'*. Por otro lado, en 2017 se lanzó la *'Herramienta para la autoevaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local'* para ayudar a los gobiernos locales y a las ciudades a obtener una referencia del progreso y del estado de la resiliencia frente a los desastres. Creada por IBM,

AECOM y UNDRR, y con el respaldo de la Comisión Europea y USAID, sustituye cualquier versión anterior de la Herramienta para la autoevaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local, y ayuda a los gobiernos locales y a las ciudades a destapar las posibles lagunas existentes y a identificar acciones potenciales para aumentar su resiliencia.

## Los Diez Aspectos Esenciales para lograr ciudades resilientes

La campaña propone una lista de Diez Aspectos Esenciales para lograr ciudades resilientes que alcaldes y gobiernos locales pueden implementar. La lista tiene su origen en el Marco de Sendai. La consecución de estos diez aspectos esenciales, ya sean todos o tan solo algunos, ayudará a las ciudades a ser más resilientes. Estos aspectos son:



**Aspecto esencial 1: Organizarse para la resiliencia a los desastres.** Establecer la estructura organizativa e identificar los procesos necesarios para comprender y actuar en la reducción de la exposición, impacto y vulnerabilidad a las amenazas naturales.



**Aspecto esencial 2: Identificar, comprender y utilizar escenarios de riesgos actuales y futuros.** Los gobiernos de las ciudades deben identificar y comprender los escenarios de riesgos, así como asegurar que todos los actores contribuyen y los reconocen.



**Aspecto esencial 3: Fortalecer la capacidad financiera para la resiliencia.** Comprender el impacto económico de los desastres y la necesidad de invertir en resiliencia.



**Aspecto esencial 4: Perseguir el desarrollo y el diseño urbano resiliente.** El entorno edificado debe evaluarse y adaptarse a la resiliencia según sea necesario.



**Aspecto esencial 5: Salvaguardar las barreras naturales para potenciar las funciones protectoras que ofrecen los ecosistemas naturales.** Identificar, proteger y controlar los servicios de ecosistemas esenciales que ofrezcan resiliencia natural ante desastres.



**Aspecto esencial 6: Fortalecer la capacidad institucional para la resiliencia.** Es importante asegurar que todas las instituciones involucradas en la resiliencia de la ciudad cuentan con la capacitación necesaria para desempeñar sus respectivos papeles.



**Aspecto esencial 7: Comprender y reforzar la capacidad para la resiliencia de la sociedad .** La “conectividad” social y una cultura de asistencia mutua ofrece un gran rendimiento frente al impacto de desastres, sea cual fuere su magnitud.



**Aspecto esencial 8: Mejorar las infraestructuras de resiliencia .** Comprender de qué modo los sistemas de infraestructuras esenciales responderán antes los desastres que puedan afectar a la ciudad y desarrollar planes de contingencia para gestionar los riesgos generados por sus consecuencias.



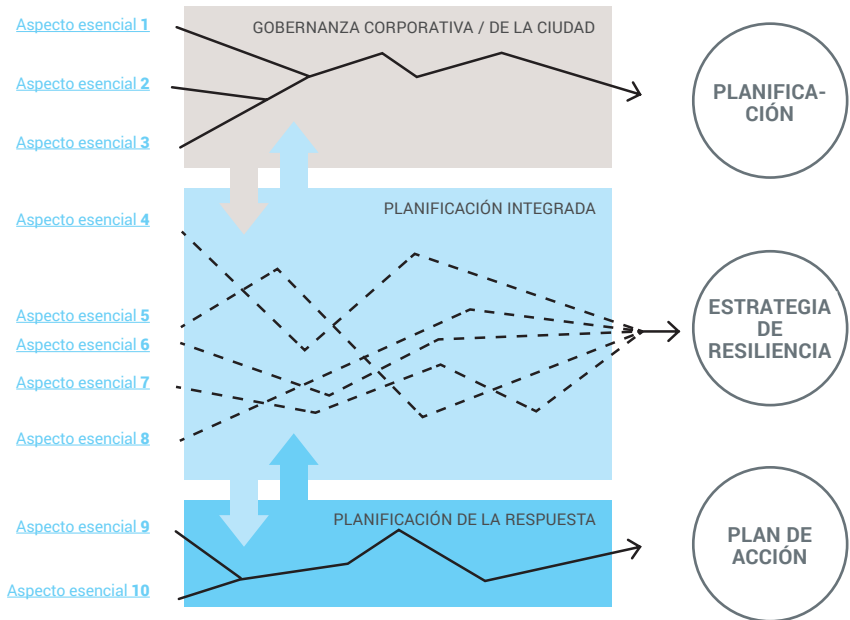
**Aspecto esencial 9: Asegurar una preparación y respuesta eficaces ante desastres**



**Aspecto esencial 10: Acelerar la recuperación y reconstruir mejor.** La recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción pueden planificarse hasta cierto punto antes de que sucedan desastres.

### Planificación / Estrategia de resiliencia / Plan de acción

Fuente: UNISDR



## ***Herramientas de la campaña DCR - La Herramienta de autoevaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local***

Esta herramienta proporciona una serie de evaluaciones que permite a los gobiernos locales controlar y revisar los avances y las dificultades en la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y calibra su resiliencia frente a desastres. Se estructura en torno a los Diez Aspectos Esenciales para lograr ciudades resilientes de la UNDRR, y se trata de un recurso de autoevaluación gratuito. La UNDRR la pone a disposición de ciudades y gobiernos locales para su uso.

El objetivo principal de la **Herramienta de autoevaluación para la resiliencia frente a desastres a nivel local**<sup>4</sup> es el de:

- **Ayudar a países y gobiernos locales en el seguimiento** y revisión de los avances y dificultades en la implementación del Marco de Sendai;
- **Habilitar el desarrollo de estrategias locales de reducción del riesgo de desastres** (planes de acción de resiliencia). Es necesario establecer un diálogo y un enfoque entre diversos actores locales para completar la tabla de puntuaciones, que es fundamental en el esfuerzo de lograr ciudades más resilientes.

Existen dos niveles de evaluación:

- **Nivel preliminar:** Se recomienda este nivel para su uso en talleres ciudadanos de entre 1 y 2 días de duración. Se trata de 47 indicadores, cuya puntuación va de 0 a 3 puntos.
- **Nivel detallado:** Este nivel es un ejercicio entre múltiples actores que puede durar entre 1 y 4 meses, y puede servir de base para un plan de acción de resiliencia más detallado, e incluye 117 indicadores, con una puntuación entre 0 y 5.

También se encuentra disponible un anexo de resiliencia de los sistemas de salud pública.<sup>5</sup>

4. <https://eird.org/campaign/10-15/10-esenciales.html>

5. <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/article/public-health-system-resilience-scorecard>



### 3. Aprendizaje entre ciudades – Prácticas y conocimientos locales

El intercambio de prácticas locales se encuentra en el centro de cualquier aprendizaje entre pares. Se solicita a los participantes que preparen una práctica de su ciudad o región que se haya implementado con éxito y que tenga el potencial de ser extrapolada a otros gobiernos locales y regionales. Los intercambios se realizan a través de la presentación de murales y mediante el uso de la metodología “recorrido de galería”. Los murales se presentan simultáneamente en rondas y en un ambiente relajado que facilita el debate y la interacción entre los presentadores y el público. Asimismo, las diferentes rondas de presentación permiten a los participantes observar la mayor parte de las prácticas en un formato interactivo grupal. En el evento de aprendizaje entre pares que tuvo lugar en San José, Costa Rica, del 14 al 16 de enero de 2020, se presentaron un total de 6 prácticas, detalladas a continuación.

Fuente: UCLG



## Planes locales de gestión de riesgos

### Una experiencia de los municipios de la **República Dominicana**

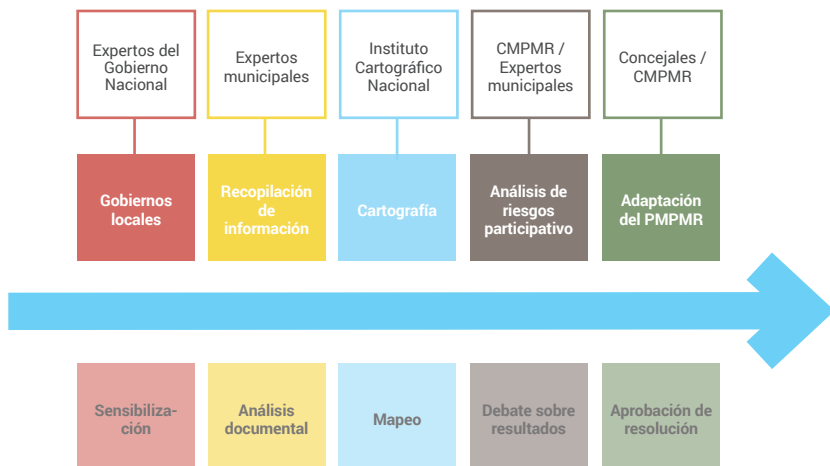
Los municipios de la República Dominicana se encuentran entre los 10 gobiernos locales más afectados del mundo en cuanto a fenómenos meteorológicos extremos. Esto significa que los municipios de la isla se ven a menudo amenazados por huracanes, tormentas, inundaciones, incendios y sequías. Al mismo tiempo, los gobiernos locales son los responsables de toda una serie de competencias que están intrínsecamente relacionadas con la reducción del riesgo de desastres en sus territorios, como la planificación urbana y espacial, la normativa de construcción o el uso del terreno, lo cual les confiere un cierto margen de actuación. Aparte de estas responsabilidades propias, los gobiernos locales también comparten las competencias de defensa civil y reducción general del riesgo de desastres con el nivel nacional. Asimismo, se ha establecido un plan integral nacional de reducción del riesgo de desastres para reducir la vulnerabilidad a los desastres de los municipios de la isla.

A nivel local, los Planes Municipales de Gestión de Riesgos (PdGr) suponen herramientas poderosas para hacer de las ciudades y los territorios lugares más resilientes. El desarrollo de estos planes se divide en varias fases e incluye a actores como la sociedad civil, ONG y el nivel nacional. En una primera fase, se establece un Comité Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta (CMPMR). Este comité desempeña un papel fundamental en la gestión de riesgos a nivel local y es responsable del desarrollo de planes municipales para la reducción del riesgo de desastres. El siguiente paso es la evaluación de la resiliencia y la exposición a amenazas del municipio, con el respaldo de expertos locales y del Instituto Cartográfico Nacional. Tomando esta evaluación como base, el Comité Municipal de Prevención, Mitigación y Respuesta realiza un análisis participativo de riesgos. El último paso es la adopción del plan por parte del consejo municipal, que convierte el plan en una política municipal.

La creación de comités municipales y de planes de gestión de riesgos han ayudado a mejorar la resiliencia de los municipios de la República Dominicana y muestran el compromiso de los gobiernos locales con la reducción del riesgo de desastres. No obstante, el nivel nacional debe proporcionar recursos financieros y humanos adecuados para que estas iniciativas puedan funcionar.

## Pasos y Actores Centrales para el Desarrollo de un Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres

Source: FEDOMU



## En resumen:

**Desafío:** Alta exposición a riesgos relacionados con el clima y competencias compartidas en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres entre el nivel local y el nacional

**Estrategia:** Desarrollo de un plan municipal de gestión de riesgos integral y participativo

**Lección:** Necesidad de un enfoque integral y participativo a la gestión del riesgo de desastres que incluya tanto a las autoridades locales como al resto de la sociedad, y que reciba el correspondiente respaldo técnico y financiero por parte del nivel nacional

**Transferencia:** Integración de la reducción del riesgo de desastres en los presupuesto y políticas municipales para garantizar su inclusión en la acción local

## Estrategias locales para el desarrollo sostenible y los municipios resilientes

### experiencia de Panamá

La Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) identificó la falta de concienciación de los gobiernos locales en cuanto al riesgo de desastres como el principal escollo a la hora de hacer de las ciudades y territorios de Panamá lugares más resilientes. Para movilizar a los municipios y promover las soluciones locales a problemas locales, la Asociación lanzó un plan integral para aumentar la sensibilización y el compromiso de los gobiernos locales en todo el país.

En primer lugar, se creó la Comisión Integral de Riesgo dentro de la propia Asociación y se le asignó un mandato claro, un comité directivo y un presupuesto. Asimismo, la Comisión priorizó la colaboración y el enfoque integral desde el inicio, y alineó su estrategia con universidades, organizaciones internacionales y otros actores principales.

La Comisión inició su labor con la organización de una serie de talleres en los que se dieron cita comunidades, expertos locales y alcaldes con el fin de aumentar la sensibilización sobre la gestión de riesgos y fomentar un enfoque participativo para la acción local. Entre otros métodos, se utilizó con éxito una combinación entre folclore y tradiciones culturales con la gestión del riesgo de



Imágenes de talleres de concienciación sobre la reducción del riesgo de desastres  
Fuente: AMUPA

desastres. Por otro lado, la Comisión proporcionó asistencia técnica a los municipios, con la creación de departamentos de reducción de riesgos dentro de los propios municipios y con la generación de redes de aprendizaje y cooperación entre municipios. Otro aspecto importante de la iniciativa es la combinación entre la gestión de riesgos y el desarrollo local. Vincular la gestión de riesgos con el ecoturismo, la ecología, la agricultura o la ganadería puede ayudar a movilizar las comunidades y a facilitar la aceptación y la adopción de medidas de reducción de riesgos.

En una primera fase, que tuvo su inicio en 2017, se proporcionó asistencia a diez municipios piloto, y en 2018 se creó un portal virtual para la gestión de riesgos. El portal muestra las experiencias de los municipios piloto, con el ánimo de facilitar la acción local en todo el país. Asimismo, y como consecuencia de la labor de la Comisión, al menos 12 municipios han creado departamentos para la gestión de riesgos, y se ha identificado un aumento significativo del interés y de la concienciación local en torno a este ámbito en todo el país.

## En resumen:

**Desafío:** Falta de concienciación sobre la reducción de riesgos entre los gobiernos locales

**Estrategia:** Creación de una Comisión dentro de la asociación nacional de gobiernos locales para abordar la gestión del riesgo de desastres

**Lección:** El compromiso de los líderes locales es esencial para la acción local en la reducción del riesgo de desastres. Su compromiso y el vínculo entre la gestión de riesgos y otros aspectos relevantes del desarrollo local puede aumentar notablemente el interés y la acción local

**Transferencia:** Consideración de las realidades y los desafíos locales a la hora de abordar a los municipios en cuanto a la reducción del riesgo de desastres. Favorecer los enfoques participativos que incluyan a todas las partes interesadas y a todos los niveles gubernamentales

## Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales

### Acción local en Honduras

En una era de emergencia climática, Honduras se ha comprometido a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero en un 15% para el año 2030. Para poder cumplir este objetivo, es esencial mejorar en la gestión de residuos sólidos, que suele ser una responsabilidad primordialmente local. Los municipios de Honduras son conscientes de esta responsabilidad y actúan para contribuir al cumplimiento del objetivo. Sin ir más lejos, un grupo de municipios del noroeste del país han aunado esfuerzos para garantizar la mejora de las prácticas de gestión de residuos sólidos en sus territorios y contribuir así a la lucha contra el cambio climático.

En 2007, la asociación de los municipios del Valle de Sensenti, formada por los municipios de San Marcos y de San Francisco del Valle, comenzaron a colaborar con la colindante asociación de los municipios de Güisayote, formada por los municipios de Sensenti, La Labor y Lucerna, para desarrollar una estrategia integral común para la gestión de residuos sólidos. Hasta aquel momento, cada municipio desechaba sus residuos sólidos en diversos vertederos a cielo abierto dentro de cada uno de sus territorios. El único reciclaje que tenía lugar era el de los recicladores informales o "pepenadores", y la estancidad insuficiente de los vertederos generaba una grave contaminación ambiental. Para atajar este problema, las dos asociaciones de municipios decidieron construir una planta conjunta de tratamiento de residuos para recoger y tratar los residuos sólidos de los cinco municipios. En 2012 se terminó la construcción de la planta, y se creó una agencia intermunicipal de gestión de residuos para gestionar la recogida y el tratamiento de los residuos sólidos de todo el territorio. Los recicladores informales que anteriormente obraban en los vertederos abiertos fueron absorbidos por la nueva planta como microempresarios responsables del reciclaje y de la venta de los materiales. Su inclusión no solo garantizaba una

Imagen de vertederos a cielo abierto y la nueva planta de tratamiento de residuos sólidos. Fuente: AMHON.



estructura formal de reciclaje de residuos sólidos por primera vez, sino que generó un beneficio superior al millón de libras en sus primeros años de actividad. Gracias a diversas campañas municipales se aumentó la sensibilización en torno a la reducción de desechos y al reciclaje, lo cual contribuyó al establecimiento de un sistema de gestión de residuos más eficiente y ecológico.

El ejemplo de cooperación intermunicipal para servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos han inspirado a otros municipios recientemente, y se ha expandido a otros territorios del país desde 2016. Este enfoque innovador ha recibido asimismo una buena acogida por parte del nivel nacional, que fomenta este tipo de cooperación intermunicipal. El ejemplo exitoso de cooperación en Güisayote y Sensenti ha mostrado asimismo que esta cooperación intermunicipal requiere voluntad política a nivel local, así como un nivel mínimo de recursos técnicos y financieros que permitan la inversión y la ejecución de este tipo de proyectos. Si se dan las condiciones oportunas, los gobiernos locales pueden contribuir a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la transición a un futuro sostenible para todo el país.

## En resumen:

**Desafío:** Falta de infraestructuras modernas para la recogida y tratamiento de residuos sólidos en los municipios, y recursos insuficientes para abordar esta problemática de forma individual

**Estrategia:** Creación de una estrategia intermunicipal de gestión de residuos que permita la construcción conjunta de una planta moderna de gestión de residuos que permita el reciclaje y mejora la eficiencia en la recogida

**Lección:** La cooperación intermunicipal puede ser un mecanismo para superar las limitaciones financieras en la prestación de servicios municipales, pero son necesarios un mínimo de recursos y de voluntad política

**Transferencia:** El aprendizaje y el intercambio brindan la oportunidad de transferir la práctica de cooperación intermunicipal a otras comunidades, pero el respaldo de actores nacionales e internacionales facilitan la expansión de esta práctica.

## Reducir el riesgo de inundación en una microcuenca urbana

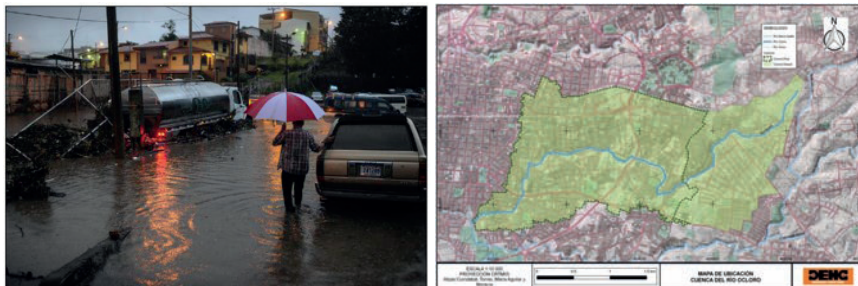
### Gestión del río Ocloro en San José, **Costa Rica**

La ciudad de San José, la capital y principal centro urbano de Costa Rica, tiende a recibir lluvias torrenciales durante las estaciones húmedas, que pueden conllevar la rápida subida del nivel de los ríos y arroyos de la ciudad. Esto afecta especialmente a las zonas más propensas a las inundaciones, ubicadas en una de las microcuencas del río Ocloro. Esta zona, densamente poblada, ha sufrido fuertes inundaciones en los pasados años que han causado graves daños a los vecindarios y molestias a todo el sistema urbano.

En 2015, la ciudad de San José lanzó una iniciativa para gestionar de forma más efectiva el riesgo de inundaciones en esta zona, con un análisis inicial completo de los riesgos y amenazas. El análisis arrojó luz sobre las razones hidrográficas y topográficas de las inundaciones, y ofreció una visión más clara del riesgo para las personas y las infraestructuras. La ciudad, junto con las comunidades más afectadas, políticos y expertos locales, y otras instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, elaboró un plan de mitigación de riesgos.

El plan consta de tres fases, con unos objetivos a corto plazo con un horizonte de tres años, otros a medio plazo para seis años y unos últimos a largo plazo para 15 años. A corto plazo, y para reducir directamente el riesgo para humanos e infraestructuras, se inauguraron dos nuevos puentes, se amplió una calle y se ensancharon los puntos más críticos del sistema de drenaje. Estas primeras intervenciones en infraestructuras ya reducen el riesgo de inundaciones y vienen acompañados de intervenciones menores como nuevos espacios verdes y renovación de tejados y muros para facilitar la retención y la filtración natural. Para el medio y largo plazo se han identificado 11 puntos críticos de intervención que requieren renovaciones más importantes, que incluyen la construcción de dos nuevos puentes, la extensión de los sistemas de canalización y drenaje, y la nueva creación de espacios verdes. Estas actuaciones van de la mano con un cambio general en la configuración urbana, de edificios bajos a otros más altos que liberen espacio para zonas verdes. Por otro lado, se ha instalado un sistema de alarma precoz para garantizar la preparación y la evacuación oportunas en caso de inundación.





Imágenes de San José inundado y mapa del río Ocloro en San José  
Fuente: Municipalidad de San José

El enfoque de la ciudad de San José muestra el valor de la pericia técnica y científica unida a un firme apoyo político y la inclusión de las comunidades y otros actores locales. La estrategia para mitigar el riesgo en diferentes fases con diferentes horizontes temporales permite por un lado la acción inmediata y por otro la solución del problema a la larga.

## En resumen:

**Desafío:** Inundaciones recurrentes en una zona ubicada en una microcuenca

**Estrategia:** Estrategia de mitigación a largo plazo con diferentes fases que aseguran la acción inmediata y la reducción a la larga del riesgo de inundaciones

**Lección:** Integración de sólidos conocimientos técnicos y científicos en las medidas de reducción de riesgos en ciudades, combinada con la participación de todos los actores, incluyendo expertos nacionales e internacionales, y con el apoyo del liderazgo político

**Transferencia:** Creación de un amplio consenso entre el liderazgo político, la sociedad civil y expertos técnicos en el desarrollo de una estrategia de mitigación del riesgo de desastres

## Reducir el riesgo de inundaciones en las ciudades gemelas

### Un ejemplo del distrito del **Cayo de Belice**

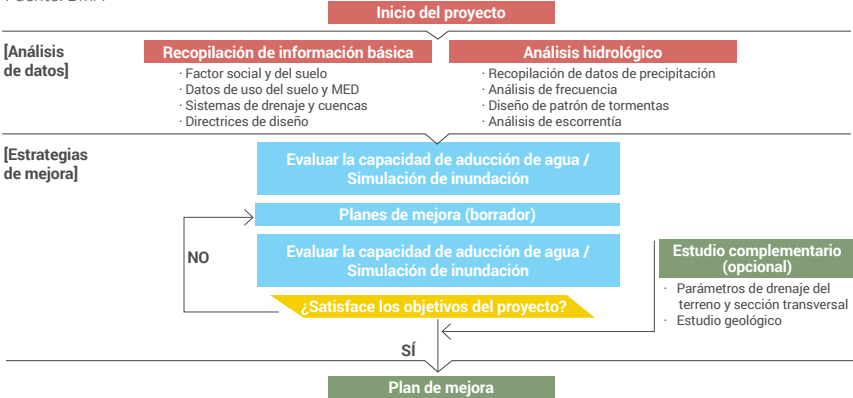
Belice se encuentra en el octavo lugar en la lista de países más expuestos al impacto del cambio climático en 2015. Los principales riesgos están relacionados con tormentas y las consecuentes lluvias torrenciales, fuertes vientos e inundaciones. De media, Belice es azotado por un fenómeno meteorológico extremo cada tres años, con una cantidad de pérdidas y daños muy significativa. Este hecho pone a los municipios en una situación difícil, más teniendo en cuenta que dependen en gran medida de industrias sensibles a la climatología como el turismo o la agricultura. Las ciudades gemelas de San Ignacio y Santa Ana, en la parte occidental del país, cuentan además con una topografía que les hace especialmente vulnerables a las inundaciones. En este sentido, estos municipios elaboraron un plan conjunto para reducir los riesgos a los que están expuestos.

En primer lugar, las ciudades gemelas crearon una red con colaboradores experimentados tanto nacionales como extranjeros, como el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Medio Ambiente, la Fundación Panamericana para el Desarrollo y el Fondo de Cooperación y Desarrollo de Taiwán. Junto con esto colaboradores, se adoptó un enfoque mixto para hacer frente al riesgo de inundación. Por un lado, se organizaron talleres de concienciación y de educación comunitaria sobre la gestión del riesgo de desastres en paralelo con formaciones especiales para la capacitación de los técnicos locales. En 2019, 20 formadores internacionales impartieron 30 horas de formación sobre esta temática. Al menos 100 empresas u hogares recibieron formación y más de 40 funcionarios mejoraron sus capacidades a la hora de utilizar herramientas de gestión de riesgos. Además, se organizaron dos eventos voluntarios para implementar medidas de bajo coste de reducción del riesgo de inundaciones.

Por otro lado, las inversiones en la evaluación de riesgos a través de SIG y de sistemas de alerta precoz ayudaron a mejorar los aspectos de mitigación y preparación de la gestión de riesgos del territorio. Del mismo modo, se emplearon esfuerzos adicionales para mejorar la normativa vigente y garantizar su aplicación. Las nuevas baldosas permeables que facilitan la filtración natural del agua, los nuevos colectores, los estanques de biorrehabilitación y las expansiones del alcantarillado son ejemplos representativos del resultado de este enfoque mixto y su implementación en la configuración de la ciudad. Asimismo, el sistema de alerta precoz controla las precipitaciones y los niveles del río en diversos puntos críticos. Gracias a esta combinación de inversiones en el entorno edificado, al sistema de alerta precoz y a una mayor concienciación y capacitación tanto de la ciudadanía como de los funcionarios locales y las empresas, las ciudades gemelas han podido incrementar significativamente su resiliencia frente a las inundaciones.

## Esquema del análisis del riesgo de desastres y el desarrollo de estrategias en relación con las inundaciones

Fuente: BMA



## En resumen:

**Desafío:** Las ciudades gemelas de San Ignacio y Santa Ana son muy vulnerables ante el riesgo de inundaciones a causa del cambio climático y la topografía específica del territorio

**Estrategia:** Desarrollo de una estrategia con la colaboración de expertos internacionales que incluye las intervenciones en el entorno edificado, así como la capacitación de los ciudadanos, los funcionarios públicos y las empresas en relación con la gestión del riesgo de desastres

**Lección:** Es importante involucrar a los residentes, a los negocios locales y a otros asociados regionales e internacionales para acaparar la mayor cantidad de conocimientos y recursos posible a la hora de afrontar riesgos relacionados con el cambio climático

**Transferencia:** Los municipios pueden establecer una red de asociados nacionales e internacionales de forma proactiva que permita la transferencia de conocimientos externos al municipio, así como la asistencia técnica y financiera para los proyectos

## Mejor reconstrucción en el municipio de Arecibo tras un huracán

### Un ejemplo de **Puerto Rico**

En 2017, el huracán María azotó Puerto Rico y causó la mayor destrucción en el territorio de la que se tiene registro. Una de las consecuencias fue la interrupción total del abastecimiento de agua y energía en toda la isla, lo cual supuso un desafío considerable para los municipios. Los gobiernos locales tuvieron que improvisar la prestación de servicios básicos a los ciudadanos tras el colapso total que causó el huracán. La necesidad más imperiosa era la de proporcionar agua y cobijo a los ciudadanos afectados. Uno de estos municipios afectados era la ciudad de Arecibo. Tras la respuesta inicial de dar respuesta a las urgencias de suministro de agua y resguardo, el municipio de Arecibo se encontraba en el difícil proceso de recuperación y reconstrucción. El municipio debía de reasignar de forma inmediata una parte importante de su presupuesto a la reconstrucción, dado que la asistencia proveniente de los gobiernos regional y federal suponen un proceso burocrático muy lento. Incluso después de que las solicitudes de asistencia se aprueben, la transferencia de fondos tarda mucho en llegar. Es por ello que Arecibo necesitaba redoblar sus recursos para la reparación y el mantenimiento de infraestructuras, sin dejar de lado otros servicios a los ciudadanos.

Para poder afrontar esta delicada situación y estar más preparada para futuros desastres, la ciudad emprendió una serie de medidas en el proceso de reconstrucción. Uno de los objetivos era el aumento de la concienciación y el conocimiento de las medidas de reducción del riesgo de desastres en toda la comunidad. Para ello, se celebraron una serie de talleres, en cuyo contenido se trataba la educación entorno al correcto vertido de residuos para la protección de los sistemas de cuencas y de canalización. Asimismo, se establecieron partenariados con actores locales, como los grupos comunitarios y las parroquias, para incrementar el alcance de estas campañas. Con el fin de dar respaldo a la economía local y reducir las pérdidas financieras generadas por el huracán, el municipio prestó apoyo a las empresas nuevas y ya existentes, e intentó capacitar especialmente a las mujeres emprendedoras.

Aparte de estas medidas, se realizaron inversiones en el entorno construido para aumentar la resiliencia a los desastres de la ciudad. Entre otras medidas, se promovió la instalación de filtros de agua móviles para garantizar el suministro de agua potable en el caso de desastres o la mejora de los sistemas de comunicación a través de fibra óptica. En algunos casos se propuso la reubicación de inmuebles a otras zonas de la ciudad menos vulnerables, especialmente en el caso de infraestructuras críticas como refugios u hospitales. Asimismo, el municipio presentó una iniciativa

para la producción y almacenaje local de alimentos para reducir la dependencia en el transporte en caso de desastres.

El ejemplo de Arecibo muestra el potencial de vincular la respuesta a desastres con la reconstrucción de acuerdo con el principio de "reconstruir mejor". Las iniciativas y medidas que se emprendieron durante el proceso de reconstrucción aumentarán significativamente la resiliencia de Arecibo, que estará más preparada en el suceso de futuros desastres.



Estrategias de respuesta a desastres y de reconstrucción en el municipio de Arecibo.

## En resumen:

**Desafío:** Un huracán causó daños sin precedentes e interrumpió el suministro de agua y energía tanto de Arecibo como de otros municipios del país

**Estrategia:** Aparte de una serie de medidas para dar respuesta inmediata a las urgencias, el municipio utilizó el proceso de reconstrucción de "reconstruir mejor" e incrementó su resiliencia a largo plazo

**Lección:** Combinar la respuesta inmediata y la reconstrucción según el principio de "reconstruir mejor" brinda la oportunidad de incrementar la resiliencia por encima de los niveles anteriores al desastre

**Transferencia:** Identificar posibles riesgos y mejorar las medidas de mitigación y preparación para tener una recuperación más rápida tras un desastre

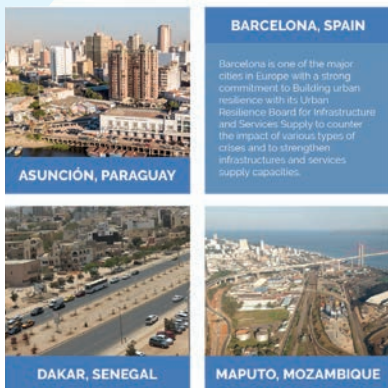
## 4. Herramienta de creación de perfiles de resiliencia para ciudades, versión “lite”

La Herramienta de creación de perfiles de resiliencia para ciudades (*City Resilience Profiling Tool - CRPT*, disponible en inglés), creada por ONU-Hábitat, ayuda a los gobiernos locales a desarrollar estrategias de resiliencia mediante la recopilación de datos fiables sobre el desempeño de la ciudad, sus riesgos, sus grupos de actores y su capacidad de actuación. El perfil también identifica la activación de políticas, planes e iniciativas limitantes que tienen influencia en la resiliencia de la ciudad. Dada la complejidad de sistemas existentes dentro de una ciudad, la implementación plena de la herramienta puede suponer una tarea exhaustiva que se extienda por varios años. Para algunas ciudades, es necesario contar con resultados y acciones previas para aprovechar el impulso y mostrar el valor añadido del desarrollo de programa de resiliencia.

Mediante la iniciativa Acción para Lograr Ciudades Sostenibles y Resilientes (*Making Cities Sustainable and Resilient Action*), con el respaldo de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (EC DEVCO), la Herramienta ha evolucionado a una versión más sencilla y fácil de utilizar con la guía y el apoyo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Si bien la versión inicial

recopila una gran cantidad de datos de toda la ciudad como punto de inicio para después ajustarse a las áreas prioritarias de acción, la versión reducida utiliza conocimientos locales como punto de inicio y después filtra la información recopilada. Los conocimientos locales se obtienen a través de una serie de preguntas y consultas con los gobiernos locales, y pretende recopilar información básica sobre riesgos, actores principales, el entorno edificado y los contextos políticos.

Con esta información, los más de 1.400 indicadores y referencias de la Herramienta de ONU-Hábitat se reducen a un número más manejable, lo cual permite que los gobiernos locales puedan completar la recopilación de datos en cuatro o cinco meses. Una vez que se han recopilado los datos principales, ONU-Hábitat facilita un taller con el gobierno local para identificar acciones



### Perfiles de Ciudades

Perfiles de ciudades en el Urban Resilience Hub de ONU-Hábitat

prioritarias y realistas que pueden llevarse a cabo en la ciudad. Estas acciones para la resiliencia forman la base de una estrategia y se dividen en tres grupos:

**1. Aplicación directa:** acciones que el municipio puede implementar directamente mediante recursos y competencias existentes. Estas medidas incluyen mejorar la eficiencia de procesos como la gestión del agua para reducir el riesgo de sequía, o bien compartir la información para evitar la duplicidad de esfuerzos.

**2. Acciones conjuntas:** el gobierno local puede iniciar y liderar estas acciones, pero necesitan a colaboradores y otros agentes para completar la acción, como impulsar o facilitar iniciativas ya existentes y que organizaciones locales no gubernamentales implementan en los ámbitos de la informalidad, la seguridad alimentaria o la sensibilización.

**3. Incidencia:** el gobierno local no cuenta con las competencias, el mandato o los recursos para implementar estas acciones, pero puede priorizar labores de incidencia frente al nivel de gobierno correspondiente para instar al cambio de políticas. Por ejemplo, pueden presentar casos a los gobiernos nacionales para la reforma de códigos de edificación o bien para descentralizar aspectos relacionados con la reducción de riesgos a nivel local.

La ventaja del enfoque de los perfiles es que las acciones, las vulnerabilidades y los avances pueden ser supervisados y controlados en el tiempo. Los perfiles están activos y se actualizan a medida que se completan las acciones. En determinados casos, los gobiernos locales deciden crear una unidad permanente de resiliencia en el municipio para continuar con las labores de resiliencia en la ciudad. Esto funciona mejor si otros departamentos del municipio se comprometen activamente a intercambiar conocimientos, datos y avances con la unidad de resiliencia, y se promueve la participación de agentes clave de la ciudad, como el sector privado, los grupos comunitarios o el gobierno nacional.

Ya hay ciudades que han implementado la Herramienta de Creación de Perfiles de Resiliencia para Ciudades y que han publicado sus estrategias de resiliencia, y están disponibles en el *Urban Resilience Hub*, una plataforma abierta gestionada por ONU-Hábitat con el objetivo de fomentar la acción local en el ámbito de la resiliencia.



Ejemplos de Acción para la Resiliencia sobre desempleo juvenil en la ciudad de Port Vila. Fuente: ONU-Hábitat

## 5. Visita de campo a Santa Ana: Una ciudad piloto para la elaboración de perfiles de resiliencia

La resiliencia es un objetivo al que todas las ciudades pueden aspirar, independientemente de su tamaño. El nivel de resiliencia en una ciudad depende de la capacidad tanto colectiva como de cada una de sus partes, por lo que la resiliencia de una ciudad no tiene por qué parecerse a la de otra ciudad. Para capturar esta singularidad, la creación de perfiles propuesta por ONU-Hábitat es un enfoque flexible que permite a las ciudades hacer balance de sus vulnerabilidades y decidir acerca de las acciones que se amolden a sus realidades. ONU-Hábitat habilita su creación de perfiles de resiliencia en numerosas ciudades de todo el planeta, desde grandes ciudades a pequeñas poblaciones insulares, de climas tropicales a entornos árticos extremos. En 2019 se inició la creación de perfiles de resiliencia en la localidad de Santa Ana, en Costa Rica. CGLU respalda este proyecto a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Además de aportar valor añadido y perspectiva a la creación de perfiles en Santa Ana, se espera que esta participación se expanda dentro del país.

Santa Ana es una ciudad intermedia de rápido crecimiento en el área de Gran San José y se ha mostrado muy participativa en aspectos de resiliencia y de reducción del riesgo de desastres, tal y como demuestra su participación en la campaña Desarrollando Ciudades Resilientes. Bajo el liderazgo de la Vicealcaldesa de Santa Ana, el municipio se ha comprometido a incrementar sus esfuerzos para el desarrollo de su perfil de resiliencia a través de la Herramienta de Creación de Perfiles de Resiliencia. La aplicación de la herramienta establecerá una visión integral y singular de la resiliencia de la ciudad de Santa Ana, así como un conjunto de acciones prioritarias a medida para que la ciudad pueda aumentar su resiliencia. El objetivo último del ejercicio de creación de perfil es identificar las acciones que pueden conllevar un impacto para los ciudadanos. Mediante este proceso se crea consenso entre los actores principales (todos los niveles de gobierno, el sector privado, ONG, comunidades) en torno a la visión de la resiliencia de la ciudad y el camino para alcanzarla.



## Visita de campo

En cuanto al aprendizaje entre pares, esta colaboración ofreció la oportunidad de compartir los resultados iniciales de este plan piloto con los participantes. En este sentido, la visita de campo al municipio de Santa Ana se programó para el segundo día de aprendizaje entre pares. Esta visita contó con el responsable municipal de resiliencia como anfitrión, y tenía el objetivo de brindar a los participantes una idea de las principales amenazas para el municipio y de presentar su gestión de riesgos. La primera parada fue un nuevo proyecto de condominio de lujo en las colinas cercanas a la ciudad. Santa Ana cuenta con un gran número de nuevas promociones de alto nivel que van dirigidas a los habitantes de poder adquisitivo medio y alto de San José, dada su proximidad. No obstante, esta promoción se construyó en una zona especialmente muy vulnerable a los corrimientos de tierra a causa de la inestabilidad del terreno y de los movimientos generados por las lluvias torrenciales. Durante su construcción, tuvo lugar un corrimiento de tierra que puso en entredicho la finalización de los trabajos. Durante la visita, el promotor del condominio recibió al grupo y les mostró las medidas técnicas que se aplicaron para garantizar la seguridad de las edificaciones y para reducir el riesgo de futuros corrimientos, y se destacó la importancia de la cooperación entre promotores privados y el municipio como base para la implementación de medidas rápidas y efectivas para la reducción del riesgo de desastres.

La siguiente parada llevó al grupo a un barrio que se encuentra particularmente expuesto al riesgo de inundación por un río cercano, y se caracteriza por el nivel de ingresos relativamente bajo de sus ciudadanos. El grupo visitó algunas viviendas especialmente vulnerables por su proximidad al río y por la limitación de rutas de escape. Las principales dificultades para este barrio, en relación con la gestión de riesgos, son las complejas estructuras de propiedad y la morfología del terreno. En definitiva, el municipio pone el centro de atención en unos planes de evacuación efectivos y en un sistema de alerta precoz para las viviendas afectadas.



Visita de un barrio expuesto a inundaciones por un río cercano. Fuente: CGLU

Tras esta parada, la Vicealcaldesa de la ciudad Laura Carmiol recibió a los participantes y se unió a ellos en un almuerzo con representantes de la ciudad. Durante esta pausa, el grupo pudo dialogar con expertos municipales e intercambiar las impresiones de las visitas matutinas. La Vicealcaldesa de Santa Ana recibió oficialmente a los participantes por la tarde, y expertos del municipio facilitaron una sesión recapitulativa de la visita de campo y proporcionaron información adicional.

Se dedicó el resto de la tarde a presentar los proyectos de cooperación de ONU-Hábitat y de CGLU en relación con la creación de perfiles de resiliencia. En presencia de la Vicealcaldesa y de otros representantes de la ciudad, los expertos de ONU-Hábitat compartieron las conclusiones y resultados iniciales del perfil de resiliencia de Santa Ana. Los participantes dialogaron acerca de sus impresiones sobre la historia de resiliencia de Santa Ana tanto durante la visita de campo como durante la sesión recapitulativa. Como en todas las ciudades, el riesgo deriva principalmente del entorno natural, pero también cuenta con un componente que se deriva de la actividad humana. Para la ciudad de Santa Ana, su resiliencia está intrínsecamente vinculada a la de la ciudad capital de San José, así como las oportunidades y desafíos que ello representa.

## Resiliencia más allá de los desastres naturales

Para ONU-Hábitat, un sistema urbano resiliente se caracteriza por su capacidad para funcionar frente a impactos u otro tipo de alteraciones, así como su habilidad para reducir activamente el impacto negativo de estos trastornos, tanto en la ciudadanía como en las infraestructuras. Una parte esencial para reducir los impactos negativos en Santa Ana es la de abordar las tensiones subyacentes que exponen a su población y a sus sistemas en primer lugar.

Fuente: CGLU



Con la colaboración de ONU-Hábitat, el municipio identificó los impactos, tensiones y dificultades inherentes a la ciudad, a través de un estudio de riesgos realizado sobre el gobierno local para recopilar las diferentes perspectivas sobre los riesgos en la ciudad.

Los resultados preliminares del estudio mostraron que los dos principales componentes que causan tensiones en Santa Ana tienen que ver con el rápido crecimiento de la ciudad. Por un lado, el uso creciente de vehículos privados y la red insuficiente de transporte público generan grandes embotellamientos durante las horas punta. Por otro lado, una serie de problemas relacionados con el agua, como el aumento de sequías a causa del cambio climático que afecta al abastecimiento de agua corriente tanto para la ciudad como para la agricultura, son cada vez más acuciantes. Si se combina el crecimiento rápido con la falta de tratamiento de aguas residuales, el resultado es la contaminación tanto del suelo como de las aguas subterráneas.

### Datos para la acción

Con los datos y los riesgos identificados en la fase inicial del ejercicio de creación del perfil, se decidió el tipo de información que el municipio debía recabar de forma prioritaria. El objetivo de la recopilación de datos es la de dar validez a los estudios con información trazable, así como identificar la fuente de la vulnerabilidad y las potenciales acciones resilientes. El gobierno local se encarga de recabar la información, que puede ser utilizada como referencia para el seguimiento de cambios, tendencias y desplazamientos. En Santa Ana, los datos debían cubrir 8 ámbitos del desempeño urbano: entorno edificado; cadenas de suministro y logística; infraestructura básica; movilidad; servicios públicos municipales; inclusión social y protección; economía; y ecología. La ciudad extrajo esta información de datos locales existentes en los diferentes departamentos, así como del censo general. En el caso de que la información no existiera o no estuviera disponible, se utilizaron extrapolaciones y estimaciones para crear valores indirectos.

### Acciones para la resiliencia

El siguiente paso en la creación del perfil de resiliencia de Santa Ana será el de combinar los análisis de riesgos con los datos recopilados para definir acciones de resiliencia eficaces. En este proceso participarán de nuevo otros actores para asegurar la integración y el compromiso con las acciones definidas. Las acciones para la resiliencia en su conjunto pueden establecer las bases para una estrategia de resiliencia para la ciudad, a la vez que sirven como base empírica para solicitudes de financiación y de colaboración con socios locales, nacionales e internacionales.

## 6. Conclusiones

**El objetivo del aprendizaje entre pares es el intercambio de conocimientos y prácticas locales, la generación de nuevos conocimientos y la creación de partenariados que permitan un proceso de aprendizaje más prologando entre los participantes. La reunión de San José brindó una oportunidad óptima para cumplir estos tres objetivos, y las prácticas locales presentadas en el capítulo 4 muestran la diversidad y el valor de los conocimientos locales en cuanto a la resiliencia urbana y la reducción del riesgo de desastres. Tomando como base estas prácticas y los intercambios que tuvieron lugar durante las sesiones, este capítulo pretende resumir los resultados y extraer conclusiones que puedan transferirse a otras ciudades y territorios. Para ello, se he optado por agrupar los principales hallazgos bajo 6 principios especialmente relevantes para la resiliencia urbana y la reducción del riesgo de desastres.**

### Gobernanza multinivel territorial efectiva

Los gobiernos locales y regionales se encuentran a la vanguardia de la reducción del riesgo de desastres, y son el primer nivel de respuesta y de coordinación de las labores de rescate y socorro en caso de desastre. Dada esta indiscutible responsabilidad, los resultados de los intercambios confirmaron la necesidad de unos mecanismos de gobernanza multinivel claros y efectivos para asegurar que los niveles locales y regionales puedan cumplir con estas expectativas. Esto significa, por un lado, una división clara de tareas entre el nivel local, regional y nacional, así como un mandato claro para el nivel local y regional en cuanto a las competencias más relevantes de la mitigación de desastres, como la planificación espacial, el desarrollo urbano, la gestión de recursos naturales, la recogida de residuos y el abastecimiento de agua. Los líderes y expertos locales son los que mejor conocen sus ciudades y sus territorios, y deben poder tomar medidas de mitigación de riesgos mediante la ejecución de competencias locales. Por otro lado, ello quiere decir que el nivel local y regional debe recibir el respaldo técnico y financiero adecuado por parte del nivel nacional. El gobierno nacional debe crear el entorno propicio que las ciudades y los territorios necesitan para aumentar su resiliencia.

## Colaboración y cooperación

Estos dos principios son una de las bases para el desarrollo sostenible (ODS 17) y son básicos para la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, la colaboración y la cooperación son importantes a todos los niveles. La colaboración intermunicipal ofrece una oportunidad inmejorable para aunar fuerzas en el nivel local y superar las limitaciones financieras o técnicas a través de la cooperación. Por otro lado, agentes internacionales como las agencias de Naciones Unidas, agencias de desarrollo o bancos pueden erigirse en asociados importantes para los gobiernos locales y regionales. Es importante que estos agentes cooperen directamente con el nivel local y que realicen aportaciones técnicas que capaciten tanto a los expertos municipales como al resto de la comunidad. Del mismo modo, el respaldo financiero puede permitir inversiones necesarias en infraestructuras y proporcionar impulsos positivos para la economía local.

## Gestión integral y participativa del riesgo de desastres

Por su propia naturaleza, la reducción del riesgo de desastres es una cuestión transversal que exige una estrategia integral y que no puede llevarse a cabo mediante un enfoque sectorial. Es por ello que deben establecerse estrategias de reducción de riesgos de ámbito municipal o regional que involucren a todos los actores e instituciones relevantes de forma participativa y que garantice el desarrollo colaborativo, con la participación de comunidades locales, ONG y sector privado. Tan solo así se podrá garantizar un reflejo de la realidad local, que es la base para un amplio consenso.

## Sinergias con otras agendas globales

Uno de los desafíos actuales para las ciudades y los territorios en relación con la gestión de riesgos son las amenazas generadas o potenciadas por el cambio climático. Éstos requieren, por un lado, iniciativas para la mitigación del cambio climático para ralentizar esta dinámica y, por otro lado, medidas de adaptación al clima que permitan incrementar su resiliencia. Este ejemplo demuestra la interdependencia del Marco de Sendai con el Acuerdo de París por el Cambio Climático y la necesidad de alinear estas dos agendas globales para poder destacar sus sinergias. Asimismo, la resiliencia urbana no deja de ser el

resultado de otros muchos factores relacionados con el desarrollo sostenible como la pobreza, la salud, la seguridad y la economía, por lo que la gestión del riesgo de desastres debería estar integrada en la Agenda 2030 y alineada con los ODS correspondientes.

## **Acción local para reducción del riesgo de desastres y la reconstrucción**

El objetivo de la gestión de riesgos es reducir la probabilidad de que suceda un desastre y de reducir sus impactos pero, cuando tiene lugar un desastre, son los gobiernos locales y regionales los primeros en responder. Una vez finalizada la fase de rescate comienza la fase de recuperación. Normalmente, las ayudas nacionales e internacionales se van desvaneciendo con la llegada de esta fase, y son los gobiernos locales y regionales los que deben liderar el proceso de reconstrucción. No obstante, también supone una oportunidad para incrementar la resiliencia de la ciudad o territorio con la aplicación del principio de Reconstruir Mejor<sup>6</sup>. En lugar de simplemente restaurar en las mismas condiciones, la reconstrucción puede utilizarse para reducir riesgos, bien evitando áreas especialmente vulnerables o mejorando la resiliencia de los edificios y las comunidades existentes.

6. [https://www.recoveryplatform.org/resources/guidance\\_notes\\_on\\_recovery](https://www.recoveryplatform.org/resources/guidance_notes_on_recovery)

## **Asociaciones y redes de gobiernos locales como catalizadores de la acción y el aprendizaje**

Las asociaciones de gobiernos locales son un actor central en el proceso de localización, ya que son puntos focales para actores nacionales e internacionales, así como para el conjunto de municipios en un país. Son fundamentales para la divulgación de campañas de sensibilización y de otras herramientas, pero también son esenciales para el seguimiento local de estas actividades. Por otro lado, las asociaciones de gobiernos locales pueden actuar como nodo para el aprendizaje y colaboración entre ciudades y facilitar actividades de intercambio de conocimientos en los municipios del país, así como ponerlos en contacto con asociaciones de gobiernos locales y municipios de otros países. En resumidas cuentas, las asociaciones de gobiernos locales son la voz de los gobiernos locales en la escena internacional a través de su participación en redes y en actividades de incidencia global.

## Ciudades y territorios resilientes: El camino a seguir

El encuentro de asociaciones de gobiernos locales y ciudades de la región de América Central y el Caribe para intercambiar conocimientos locales sobre resiliencia urbana y reducción del riesgo de desastres debería ser el punto de inicio de un proceso de aprendizaje más duradero, más que un evento puntual. Los gobiernos locales y regionales están en la vanguardia de un gran número de desafíos locales, como el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Es en sus ciudades y sus territorios donde pueden alcanzarse las agendas globales como el Acuerdo de París y el Marco de Sendai, y serán las acciones colectivas locales las que liderarán inevitablemente la transformación hacia un futuro sostenible. Ésa es la razón por la que la cooperación y el aprendizaje entre los niveles de gobierno local y regional es tan importante. Este proceso de aprendizaje debe superar las fronteras nacionales y conectar a gobiernos locales y regionales que cuenten que realidades y desafíos similares. Esta transferencia de conocimientos locales hace posible la acción transformadora necesaria para la implementación de las agendas globales. En este sentido, el evento de aprendizaje entre pares que tuvo lugar en San José pretende dar continuidad a esta cooperación y a estos intercambios en el futuro, y se espera que aliente la participación de otros actores de la red de CGLU. Esta nota da sentido a este último objetivo, ya que hace públicos los resultados y da cobertura a las prácticas para las personas que no hubieran podido asistir a la reunión en San José.

CGLU seguirá promoviendo activamente el papel de los gobiernos locales y regionales y sus asociaciones en el ámbito de la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres. Se dará continuidad a la productiva labor de incidencia global y, como en el caso de la campaña Desarrollando Ciudades Resilientes y subsiguientes, incluso se le dará más relevancia. Por otro lado, el aprendizaje sobre resiliencia y reducción del riesgo de desastres seguirá siendo una prioridad dentro de la red. La elaboración de una publicación pedagógica, un módulo de aprendizaje que hará las funciones de guía de talleres de formación de formadores dentro de la red de CGLU, subraya este compromiso. Con el lanzamiento del Módulo de Aprendizaje, que se prevé para la segunda mitad de 2020, CGLU destaca la importancia del Marco de Sendai y su agenda para el nivel local y regional. La fructífera cooperación entre la Secciones de CGLU y sus miembros, así como otros asociados, supondrá una parte esencial de cualquier tipo de aprendizaje, de acuerdo con el principio de coproducción. Cabe expresar una mención especial de agradecimiento para los coorganizadores que hicieron posible este evento de aprendizaje entre pares en San José: ONU-Hábitat, UNDRR, FLACMA, CAMCAYA y la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica. La clave para lograr ciudades y territorios sostenibles es la cooperación y la cocreación, para las cuales este evento de aprendizaje entre pares representa inequívocamente un buen ejemplo.

## Asociados

---



## Con el apoyo de

---



Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.