

Marzo de 2021

# La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19): una oportunidad de aplicar un enfoque sistémico al riesgo de desastres en el Caribe

## Prólogo de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La pandemia de COVID-19 es un desastre en que se combinan una amenaza biológica con diversas vulnerabilidades, como la capacidad organizacional y de respuesta de los sistemas sanitarios, la sobrepoblación, la informalidad, las prácticas sociales de trabajo y el transporte público. Los desastres de este tipo no son desconocidos en América Latina y el Caribe. En los últimos 50 años, el dengue y el cólera han sido responsables de la mayor parte de las epidemias en la región. No obstante, a diferencia de los terremotos, los huracanes y las inundaciones, amenazas cuya duración se mide en minutos, días o semanas, una epidemia puede extenderse por años. En 2020, el COVID-19 afectó a todos los países de la región.

Las repercusiones humanas y económicas de la pandemia no tienen precedentes. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), para noviembre de 2020 el COVID-19 había ocasionado un número de muertes más de 18 veces superior al de todas las epidemias ocurridas en América Latina y el Caribe entre 1970 y 2019. Además, estos fallecimientos representan un 63% de todas las muertes ocasionadas por desastres en la región durante el mismo período. Por primera vez desde que se llevan registros, las economías de todos los países de la región han experimentado una contracción simultánea, destruyendo empleos y profundizando la pobreza y la desigualdad. La pandemia de COVID-19 ha sacado a luz las deficiencias y las limitaciones del patrón de desarrollo actual en todo el mundo, pero particularmente en América Latina y el Caribe.

La pandemia ha llegado en un momento en que se ha generalizado un modelo de desarrollo que presenta graves fallas estructurales, caracterizado por una creciente desigualdad, elevados niveles de informalidad laboral, debilidad y fragmentación de las instituciones —en particular las que se



## Índice

Prólogo de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).....	1
Prólogo del Representante Especial del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres.....	3
Introducción .....	4
I. Repercusiones socioeconómicas del COVID-19 en el Caribe.....	5
II. Hacia un enfoque sistémico en materia de riesgo de desastres en el Caribe .....	15
III. Desafíos, oportunidades y recomendaciones para avanzar hacia un modelo de recuperación y desarrollo que tenga en cuenta el riesgo en el Caribe.....	30

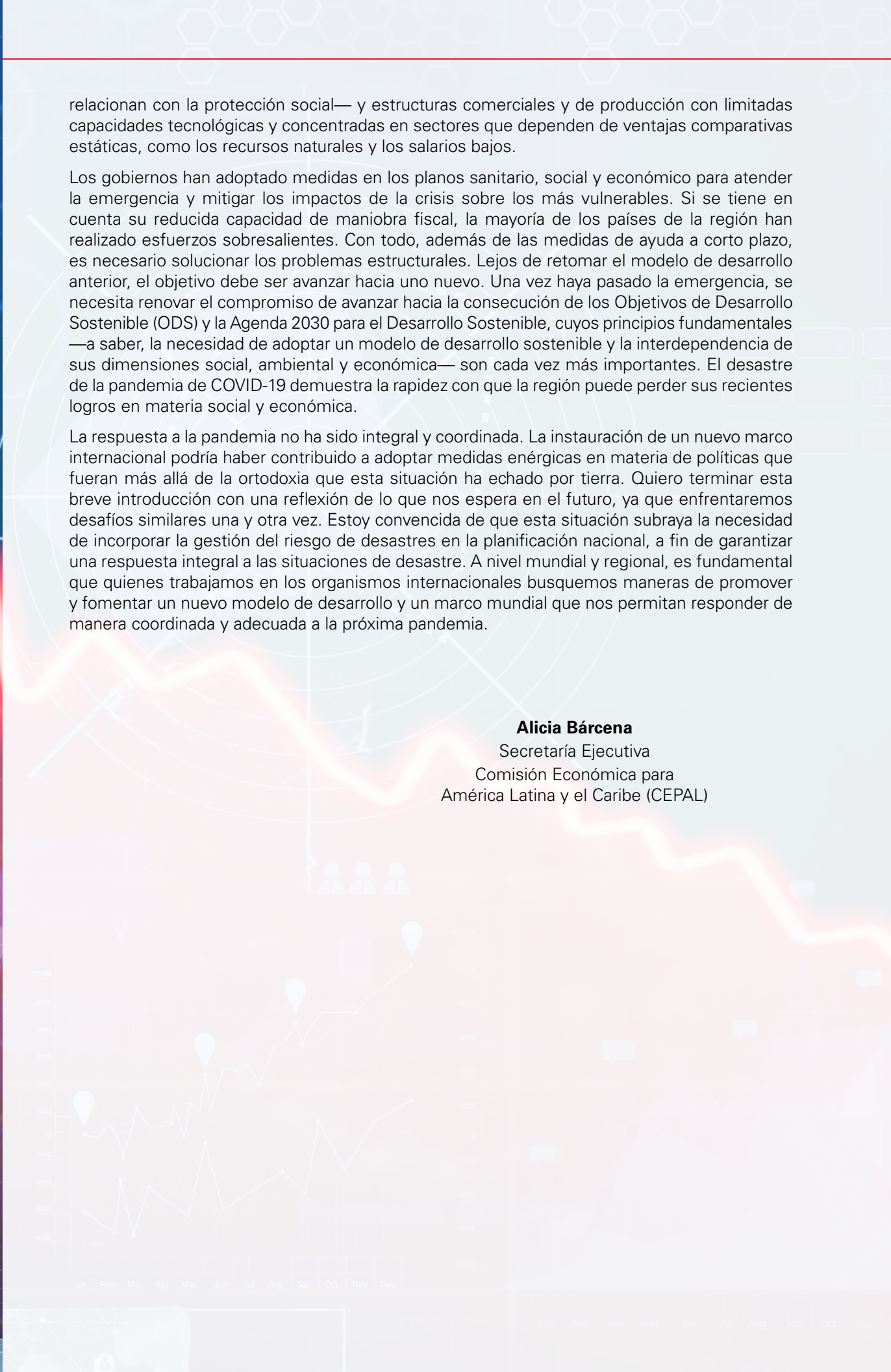
relacionan con la protección social— y estructuras comerciales y de producción con limitadas capacidades tecnológicas y concentradas en sectores que dependen de ventajas comparativas estáticas, como los recursos naturales y los salarios bajos.

Los gobiernos han adoptado medidas en los planos sanitario, social y económico para atender la emergencia y mitigar los impactos de la crisis sobre los más vulnerables. Si se tiene en cuenta su reducida capacidad de maniobra fiscal, la mayoría de los países de la región han realizado esfuerzos sobresalientes. Con todo, además de las medidas de ayuda a corto plazo, es necesario solucionar los problemas estructurales. Lejos de retomar el modelo de desarrollo anterior, el objetivo debe ser avanzar hacia uno nuevo. Una vez haya pasado la emergencia, se necesita renovar el compromiso de avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyos principios fundamentales —a saber, la necesidad de adoptar un modelo de desarrollo sostenible y la interdependencia de sus dimensiones social, ambiental y económica— son cada vez más importantes. El desastre de la pandemia de COVID-19 demuestra la rapidez con que la región puede perder sus recientes logros en materia social y económica.

La respuesta a la pandemia no ha sido integral y coordinada. La instauración de un nuevo marco internacional podría haber contribuido a adoptar medidas enérgicas en materia de políticas que fueran más allá de la ortodoxia que esta situación ha echado por tierra. Quiero terminar esta breve introducción con una reflexión de lo que nos espera en el futuro, ya que enfrentaremos desafíos similares una y otra vez. Estoy convencida de que esta situación subraya la necesidad de incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación nacional, a fin de garantizar una respuesta integral a las situaciones de desastre. A nivel mundial y regional, es fundamental que quienes trabajamos en los organismos internacionales busquemos maneras de promover y fomentar un nuevo modelo de desarrollo y un marco mundial que nos permitan responder de manera coordinada y adecuada a la próxima pandemia.

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)



## Prólogo del Representante Especial del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres

La pandemia de COVID-19 ha superado casi todo lo que hemos experimentado en el pasado reciente. Hemos tenido que modificar radicalmente las normas que han regido nuestras vidas por largo tiempo. Nuestra forma de trabajar, de comprar y vender, de viajar, de estudiar y de socializar se ha transformado drásticamente, quizás para siempre.

La compleja interconexión de nuestro mundo implica que las conmociones, las tensiones y las crisis tienen repercusiones en todo el planeta, que se ven agravadas por la interacción entre el cambio climático, la fragilidad de los ecosistemas, las desigualdades preexistentes y la inestabilidad en los planos político y financiero. La pandemia de COVID-19 es un ejemplo claro de un riesgo sistémico exacerbado. Nos ha demostrado que la mismísima naturaleza y la escala del riesgo han cambiado a un grado tal que los enfoques establecidos en materia de gestión del riesgo ya no son suficientes y el alcance de las instituciones se ve seriamente limitado.

El Caribe no es una excepción. Además de tener que responder a la pandemia, ha experimentado una temporada de huracanes sumamente activa, que ha puesto a prueba su capacidad de enfrentarse a múltiples amenazas al mismo tiempo. La crisis sanitaria mundial ha afectado a sectores fundamentales para la generación de ingresos y empleo, como el turismo, y ha sacado a la luz la precariedad de los sistemas de los que dependen el comercio, la provisión de alimentos, la energía, el transporte y las redes de seguridad social.

Ahora es el momento de fomentar el diálogo y las acciones de múltiples interesados a fin de entender y gestionar los riesgos sistémicos. Para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos, es fundamental incorporar enfoques basados en los sistemas al diseño de las políticas y las inversiones en todos los sectores y regiones, y a todos los niveles.

Es con ese afán que la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) ha elaborado este informe en cooperación con la CEPAL, a fin de ofrecer un panorama general de la manera en que el Caribe se está enfrentando a la pandemia, en particular en lo concerniente a sus economías y los mecanismos de gobernanza vinculados con la reducción del riesgo de desastres. En el documento se ofrecen recomendaciones de políticas para evaluar diversas fallas a nivel sistémico y evitar su recurrencia, y se explica cuáles son los desafíos y las oportunidades de adoptar ahora una estrategia de recuperación que tome en cuenta los riesgos.

Este informe es un llamamiento urgente a fortalecer la integración y la cooperación regionales con el objetivo de promover una gobernanza regional eficaz que permita reducir los riesgos y fomentar la recuperación socioeconómica. Es posible evitar o prevenir numerosos desastres si existen estrategias debidamente financiadas para gestionar y reducir los niveles existentes de riesgo y evitar la creación de nuevos riesgos. En estas estrategias deben integrarse no solo los diferentes sectores del gobierno, sino también los diferentes niveles de gobierno y los múltiples actores interesados.

Es posible avanzar hacia la transformación que se necesita. Ello exige que todos seamos más ambiciosos, y que las medidas que adoptemos estén a la altura de la magnitud de la amenaza.

### **Mami Mizutori**

Representante Especial del Secretario General  
para la Reducción del Riesgo de Desastres  
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción  
del Riesgo de Desastres (UNDRR)

## Introducción<sup>1</sup>

- La enorme escala y los efectos a largo plazo de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), aunados a las posibles repercusiones de otros peligros y sucesos recientes, amenazan con perjudicar o destruir la infraestructura esencial y los sistemas que sostienen la vida de una parte importante de las sociedades y las economías. La pandemia de COVID-19 también tendrá repercusiones socioeconómicas sin precedentes en América Latina y el Caribe. En un contexto de recesión mundial y desplome del comercio internacional, la actividad económica del Caribe<sup>2</sup> se ha visto particularmente afectada por las perturbaciones externas. Esta situación se verá reflejada directamente en el aumento del desempleo y en la profundización de la pobreza y la desigualdad, dos de los principales factores que históricamente han fomentado la vulnerabilidad en la región.
- La interrelación cada vez más compleja entre los sistemas económicos, políticos y humanos por un lado, y los sistemas ambientales por el otro, contribuye a la naturaleza sistémica de los riesgos y a la cadena de efectos que producen. Los sistemas y las cadenas de suministro actuales de tipo ambiental, sanitario, alimentario, energético, financiero, de la información y de la comunicación se caracterizan por su complejidad, su interdependencia y su vulnerabilidad. Sus vulnerabilidades también se manifiestan y existen en múltiples niveles, que van desde lo local a lo mundial. Estos sistemas son puestos a prueba por una serie de factores desestabilizadores, como las enfermedades infecciosas, el agotamiento de los recursos naturales, la degradación ambiental y ecosistémica, la escasez de alimentos, los disturbios sociales, la inestabilidad política y financiera y la desigualdad, y a la vez, pueden potenciar dichos factores.
- Estos elementos desestabilizadores determinan las hipótesis de riesgo que enfrenta el Caribe. La pandemia de COVID-19 ha dejado claro que los países y las ciudades del mundo entero no han hecho grandes esfuerzos para superar las limitaciones inherentes a un enfoque de la gestión del riesgo que aborda los peligros de manera individual, fragmentada y con una mentalidad de compartimentos estancos. Ha demostrado, asimismo, que en una sociedad cada vez más populosa, interconectada y globalizada, el cambio en la naturaleza y la escala de los riesgos ha sido tan profundo que la capacidad de las instituciones y de los enfoques en materia de gestión del riesgo deja de ser suficiente (UNDRR, 2019). Un enfoque sistémico en lo referido a la gestión de los riesgos debe orientar las acciones a corto, mediano y largo plazo.
- El riesgo de desastres puede considerarse como una función en que se combinan el peligro, la exposición y la vulnerabilidad. En la definición que se recoge en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, se destaca la naturaleza sistémica del riesgo, y los hechos no han hecho más que demostrar la validez de esa noción. La pandemia mundial de COVID-19 ha puesto de manifiesto la precariedad de los sistemas de los que dependen el comercio, los sistemas alimentarios, la energía, el transporte y las redes de seguridad social. Los riesgos se manifiestan en la cadena de consecuencias que producen en los ámbitos local, regional y mundial, y pueden poner en marcha circuitos de retroalimentación con repercusiones a nivel comunitario, sectorial, geográfico y de escalas (UNDRR, 2019). La pandemia ha afectado los entornos sociales, económicos y físicos, así como los mismos sistemas que propiciaron las condiciones para que el virus surgiera y se propagara hasta transformarse en una catástrofe mundial.
- La pandemia de COVID-19 demuestra la necesidad imperiosa de aplicar nuevos enfoques conceptuales y analíticos para comprender y gestionar mejor la dinámica de los riesgos, los complejos factores interrelacionados que los producen, y la cadena de efectos que ponen en marcha. Para acelerar el progreso hacia un desarrollo sostenible y una regeneración que tengan en cuenta los riesgos, es fundamental mejorar la comprensión sobre los riesgos sistémicos e incorporar enfoques basados en sistemas al diseño de las políticas y las inversiones en todos los sectores, geografías y escalas. Mejorar la gobernanza de los riesgos es clave. Existe una oportunidad de seguir avanzando sobre la base de los progresos realizados a la fecha.

<sup>1</sup> La información empleada para la elaboración de este documento, salvo que se indique otra cosa, es la disponible hasta el 30 de noviembre de 2020.

<sup>2</sup> La definición de la subregión del Caribe que se utiliza en esta publicación es el Caribe insular. Esto permite reflejar las amenazas naturales comunes a todos estos países. El grupo incluye a Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. Todas las menciones del Caribe en este informe se refieren a este grupo de países.

- La hoja de ruta de las Naciones Unidas para reducir el riesgo de desastres, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobada por los Estados Miembros en 2015, es una herramienta consensuada y de aplicación común que permite mejorar las iniciativas de prevención, mitigación, preparación y respuesta ante todo tipo de riesgo, incluidos los riesgos sistémicos y los riesgos biológicos. Si no adoptamos medidas para reducir el riesgo de desastres, estaremos acelerando la destrucción intencionada de nuestro planeta. En la respuesta a esta pandemia es necesario promover, no obstaculizar, las iniciativas que buscan fomentar la descarbonización, la protección del capital natural, la construcción de ciudades resilientes y la igualdad y la inclusión social. Las estrategias de prevención del riesgo y de recuperación frente a los desastres deben estar dirigidas a proteger a las personas y al planeta, preservando los progresos realizados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y priorizando las opiniones, los derechos y la autonomía de las personas.
- Regresar a la normalidad implicaría volver a las mismas condiciones —que se refuerzan entre sí— responsables de la pandemia en primer lugar. Restablecer el *statu quo* —es decir, reconstruir los mismos sistemas—, generará más riesgos y nos llevará a resultados similares. Con un diseño idóneo, las medidas que los gobiernos adopten pueden transformar los sectores que es necesario salvaguardar. La urgencia es clara, y la oportunidad está ante nosotros. Hemos observado a los gobiernos de numerosos países empoderándose y ejerciendo sus facultades de una forma que no se había visto en décadas.
- Es posible avanzar hacia la transformación que se necesita. Exige mucha más ambición, y que las medidas que adoptemos estén a la altura de la magnitud de la amenaza. No se trata de hacer lo conveniente, sino lo necesario.

## I. Repercusiones socioeconómicas del COVID-19 en el Caribe

### A. Las economías del Caribe antes del COVID-19

- Antes del COVID-19, las economías de los países del Caribe se caracterizaban por un magro crecimiento económico, un elevado nivel de endeudamiento, una gran vulnerabilidad a diferentes peligros —en particular, los peligros naturales— y su dependencia del turismo y la importación de alimentos.
- A finales de 2019, en un contexto de desaceleración de la economía mundial, la CEPAL advirtió lo siguiente: “el principal desafío de la política económica es evitar que la región se estanque en el ámbito económico y social, así como preservar los avances en materia de estabilidad macrofinanciera y sostenibilidad de la deuda” (CEPAL, 2019). En el informe citado también se señaló que en 23 de los 33 países de América Latina y el Caribe se había registrado un menor crecimiento que en 2018.
- En noviembre de 2019, la CEPAL pronosticó que América Latina y el Caribe crecería como máximo un 1,3% en 2020. Desde el punto de vista subregional, se previó un crecimiento del 2,3% para el Caribe, de un 2,5% para Centroamérica y de un 1,1% para América del Sur (véase el cuadro 1). De haberse confirmado las previsiones de crecimiento para la región, el período de siete años transcurrido entre 2014 y 2020 habría sido el de menor crecimiento económico en la región en los pasados 40 años. Si las 13 economías del Caribe hubieran tenido este desempeño, 5 habrían crecido por encima del 3%, y en Antigua y Barbuda se habría registrado el mayor crecimiento, de un 6,5%. De conformidad con las clasificaciones del Banco Mundial por nivel de ingresos, los países del Caribe se ubican en el grupo de las economías de ingreso medio, ingreso medio-alto e ingreso alto, con la única excepción de Haití. En la década de 2010, que comenzó tras la crisis financiera mundial, el crecimiento económico promedio del Caribe no se mantuvo al mismo ritmo que el de otros países en desarrollo, entre ellos los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) (CEPAL, 2018).

**Cuadro 1** | El Caribe (13 países) y otras subregiones de América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB en 2019 y proyecciones para 2020

(En porcentajes)

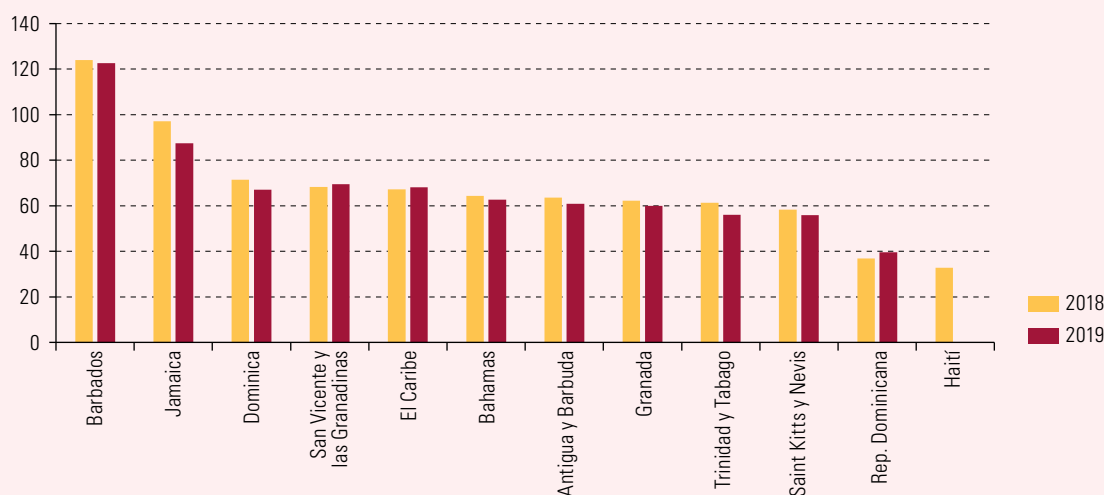
	2019	Proyecciones para 2020 en noviembre de 2019, antes del COVID-19	Proyecciones para 2020 en diciembre de 2020, incluidos los efectos del COVID-19
Antigua y Barbuda	6,2	6,5	-18,3
Bahamas	0,9	-0,6	-14,5
Barbados	0	1,3	-16,0
Cuba	0,5	0,5	-8,5
Dominica	9	4,9	-15,4
Granada	3,3	4	-12,4
Haití	-0,7	0,3	-3,0
Jamaica	1,7	1,6	-9,0
República Dominicana	4,8	4,7	-5,5
Saint Kitts y Nevis	3	3,5	-15,1
San Vicente y las Granadinas	2,5	2,4	-6,3
Santa Lucía	2	3,2	-26,6
Trinidad y Tabago	0,6	1,9	-6,8
<b>El Caribe</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>-6,7</b>
<b>Centroamérica</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>-6,2</b>
<b>América del Sur</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,1</b>	<b>-7,3</b>
<b>América Latina</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-7,7</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-7,9</b>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Antes de la pandemia, las tasas de desempleo habían comenzado a disminuir en algunos países del Caribe. En Jamaica y Granada, donde se venían registrando tasas de desempleo históricamente altas, el desempleo disminuyó de forma particularmente notable (CEPAL, 2020e). Una de las características de los mercados laborales del Caribe es la elevada incidencia del desempleo entre los jóvenes (CEPAL, 2018).
- Antes del COVID-19, los países del Caribe tenían escasa capacidad de maniobra fiscal. Como se ve en el gráfico 1, la relación promedio entre la deuda y el PIB en estos países fue de un 68,2% en 2019, hasta un 0,9% más que el año anterior (CEPAL, 2020d). En contraste, la deuda bruta de los gobiernos centrales de América del Sur y Centroamérica se ubicó, en promedio, entre un 50,2% y un 50,3% del PIB, respectivamente, un 1,7% y un 2,2% por encima de los valores de 2018. Las economías del Caribe tienen los índices de endeudamiento más altos del mundo. La CEPAL ha señalado que, al contrario de lo que comúnmente se piensa, las malas decisiones a nivel de políticas y el despilfarro fiscal no necesariamente han sido las causas fundamentales de la acumulación de deuda en la subregión, sino las consecuencias de las conmociones económicas externas negativas, los fenómenos extremos y los desafíos que plantea el cambio climático (CEPAL, 2018).

**Gráfico 1** | El Caribe (11 países): relación entre endeudamiento y PIB, 2018-2019

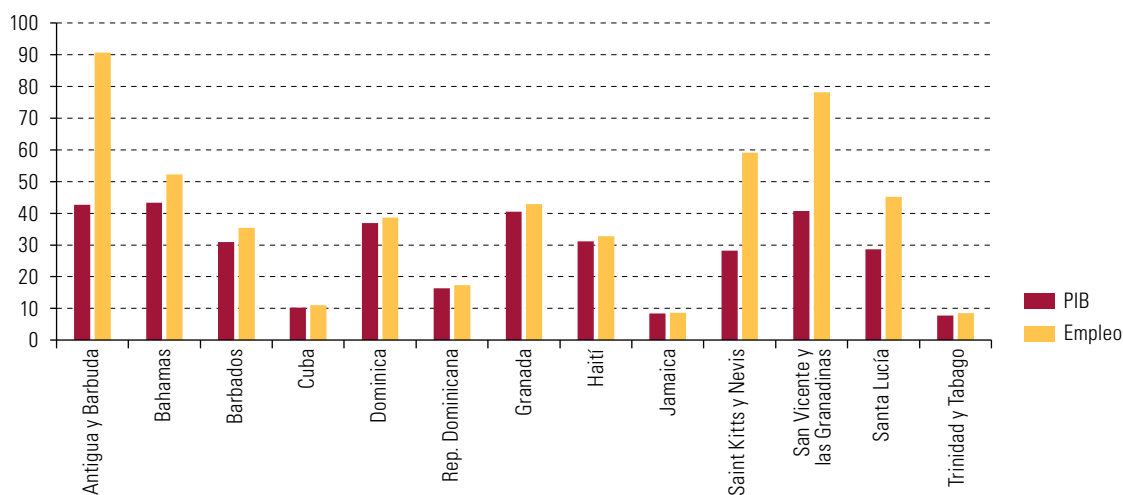
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- El elevado nivel de endeudamiento se ha traducido en elevados requisitos de servicio de la deuda, que consumen una porción importante de los ingresos fiscales. En el período comprendido entre 2009 y 2018, el promedio del servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos gubernamentales superó el 40% en tres países del Caribe: Antigua y Barbuda, Barbados y Jamaica. En el caso de Jamaica, el índice promedio alcanzó un nivel extremo, de un 68%. En las Bahamas, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, este indicador se ubicó entre un 20% y un 40% (Bárcena, 2020a).
- Esta situación fiscal limitó en gran medida la capacidad de maniobra de los países para responder a conmociones como los desastres, que son recurrentes en el Caribe. Como se examinará con mayor detalle en el capítulo II, la frecuencia de los peligros naturales y la concentración de la población en las zonas costeras hace del Caribe una de las regiones más gravemente afectadas por los desastres. Entre 1970 y 2019, se registraron 409 desastres ocasionados por peligros naturales en los 13 países del Caribe, y 110 desastres de origen tecnológico. Tan solo los desastres ocasionados por los peligros naturales dejaron un saldo de 243.700 muertos, afectaron a 53,7 millones de personas y produjeron daños por un total de 67.500 millones de dólares<sup>3</sup>. El 62,7% de estos desastres tuvo lugar en Cuba, Haití y la República Dominicana, y un 92% tuvo su origen en fenómenos meteorológicos, hidrológicos o climáticos, como las sequías, las inundaciones, las tormentas y los ciclones tropicales (véase más información en el capítulo II). Una de las características singulares del Caribe es que los desastres pueden tener magnitudes nacionales y relativas que superan las que se ven en Centroamérica y América del Sur. Hasta cuando se comparan con otros países del mismo grupo, los PEID del Caribe se han visto relativamente más afectados por los desastres (Bello y De Meira, 2019).
- Los países del Caribe tienen una fuerte dependencia del turismo. Los datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo<sup>4</sup> indican que el Caribe es la región del mundo donde el turismo representa el porcentaje más alto del PIB y el empleo. Antigua y Barbuda, las Bahamas, Granada y San Vicente y las Granadinas son los países del Caribe en que se registra la mayor contribución del turismo al PIB, más de un 40%. En el otro extremo se encuentran países como Cuba, Haití y Trinidad y Tabago, donde la contribución del turismo al PIB no supera el 11%, un porcentaje similar al de algunos países de Centroamérica y América del Sur. El empleo en el Caribe depende en sumo grado del turismo; en 8 de los 13 países analizados, más del 30% del total del empleo proviene del turismo y, en 4, el turismo ocupa a más del 50% de los trabajadores, como sucede en Antigua y Barbuda (un 90,7%), Santa Lucía (un 78,1%), Saint Kitts y Nevis (un 59,1%) y las Bahamas (un 52,2%). Los turistas que visitan el Caribe provienen principalmente de los Estados Unidos, el Canadá y Europa, en ese orden. Con la excepción de Cuba y Dominica, el porcentaje de visitantes de los Estados Unidos se ubica entre un 78% y un 30% del total (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2 | El Caribe (13 países): contribución del sector turístico al PIB y al empleo, 2019**  
(En porcentajes)



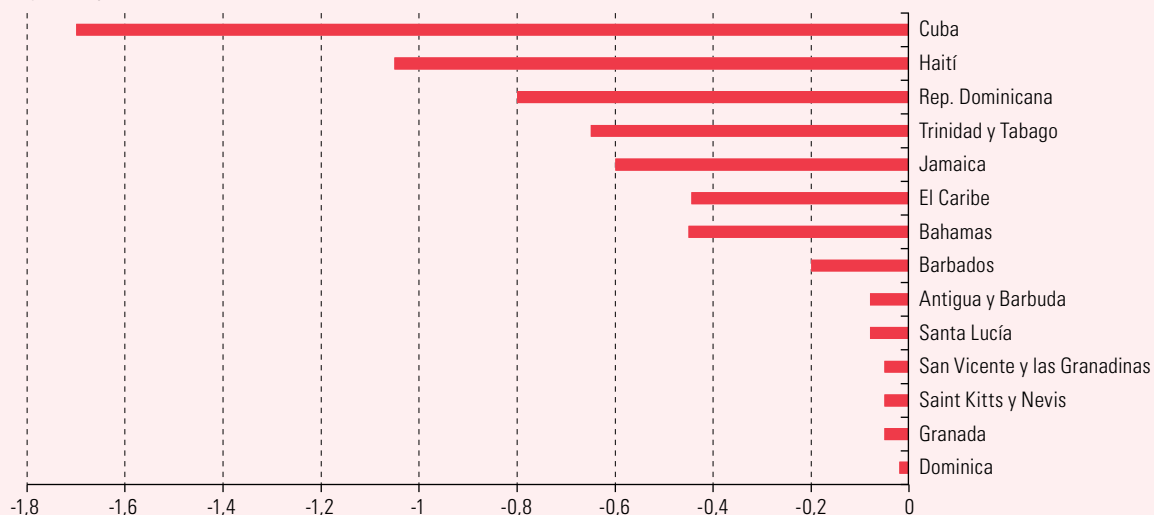
Fuente: Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

<sup>3</sup> La cifra de daños se indica en dólares constantes de los Estados Unidos según los precios de 2019. La fuente de esta información es CRED (2020).

<sup>4</sup> Véase [en línea] <https://wtct.org/Research/Economic-Impact/Data-Gateway>.

- Como se ve en el gráfico 3, todos los países del Caribe son importadores netos de alimentos, lo que implica que las importaciones agropecuarias superan a las exportaciones. La principal vulnerabilidad surge cuando un importador neto de alimentos destina una proporción elevada de sus exportaciones a financiar las importaciones de alimentos, y sus exportaciones agrícolas representan una porción pequeña del total de exportaciones (CEPAL/FAO, 2020).

**Gráfico 3 | El Caribe (13 países): balanza comercial de los alimentos**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Organización de Las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT) [en línea] <http://www.fao.org/faostat/en/>.

- La vulnerabilidad alimentaria es aún mayor en los países de ingresos bajos con una incidencia elevada de malnutrición, como Haití. En la mayoría de los países de la subregión, la interrupción de las cadenas de suministro de alimentos es el principal riesgo que se cierne sobre la seguridad alimentaria. Otro factor que aumenta la vulnerabilidad alimentaria de estos países del Caribe es la ausencia de diversificación de los mercados de los que provienen las importaciones. Esto implica que cualquier trastorno en las cadenas de suministro de alimentos aumenta el riesgo de sufrir inseguridad alimentaria.
- El Caribe anglófono presenta una elevada incidencia de enfermedades no transmisibles, que ocasionan el 70% de los fallecimientos de los mayores de 60 años. De hecho, la mortalidad producida por este tipo de enfermedades en la subregión es la más elevada en las Américas. Los ataques cardíacos, los accidentes cerebrovasculares y la diabetes causan la mayoría de las muertes prematuras, y la hipertensión es el principal factor de riesgo. La incidencia de la diabetes en la subregión duplica la media mundial. Las principales enfermedades no transmisibles en el Caribe responden a los mismos factores de riesgo subyacentes, a saber, los hábitos de alimentación poco saludables, la inactividad física, la obesidad, el consumo de tabaco y alcohol y un uso inadecuado de los servicios médicos preventivos (Jones, 2016).

## B. El impacto de la pandemia de COVID-19

- La crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19 también ha desencadenado la peor crisis económica y social de los últimos decenios en todo el mundo y en las economías de América Latina y el Caribe. Según las previsiones de la CEPAL, la pandemia ocasionará una contracción del 7,9% en las economías de América Latina y el Caribe, y una caída del 7,1% en el PIB per cápita de la región, que perderá las ganancias obtenidas en los últimos diez años y quedará en un nivel similar al que se registró en 2010 (CEPAL, 2021). La contracción promedio de las economías de los países del Caribe será de un 6,2%<sup>5</sup>. Se prevé que la caída en las economías de estos países se ubicará entre un 5% en Haití y un 12,3% en Antigua y Barbuda. Hay siete países en los que se prevé que la

<sup>5</sup> Se prevé que la subregión más afectada será América del Sur, cuya economía se desplomará un 7,3%. Se espera que la región menos afectada sea Centroamérica, donde la contracción se ubicará en torno al 6,2%. Por cuanto la definición para el Caribe que se utiliza en este trabajo es el Caribe insular, las definiciones de América del Sur y Centroamérica a los efectos de estas estimaciones son de carácter geográfico. En América del Sur se incluye a Guyana y a Suriname, y en Centroamérica, a Belice.



caída del PIB será de al menos un 8% (véase el cuadro 1). Para que la actividad económica regrese los niveles prepandemia pasarán al menos tres años, un período más largo que el esperado, y la recuperación será más lenta que en la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008 (Bárcena, 2020c).

- El sector de los servicios, que incluye los rubros del turismo, la aviación, el alojamiento, los restaurantes, el entretenimiento y el comercio, ha sido el más afectado, con la excepción de los supermercados, las farmacias y otros servicios declarados como esenciales por los países. Las industrias dedicadas a los productos no esenciales también están enfrentando problemas, debido a que las medidas de confinamiento las han obligado a suspender sus actividades. Los ingresos de las empresas han experimentado una drástica caída, lo que ha dificultado su acceso al crédito, y en muchos casos las ha llevado al cierre definitivo. En algunos países, el sector de la construcción también se ha visto gravemente afectado por la suspensión de numerosos proyectos y la enorme incertidumbre en torno a nuevos emprendimientos.
- Se prevé que la crisis económica profundizará la desigualdad de ingresos en todos los países de América Latina y el Caribe. Dada la escasez de datos disponibles, en el Caribe la CEPAL pudo calcular las repercusiones del COVID-19 en materia de pobreza y distribución de ingresos únicamente para la República Dominicana. Se prevé que para 2020 la pobreza aumentará un 4,4% en ese país, en tanto que la pobreza extrema lo hará un 2,2% y el índice de Gini, entre un 3,0% y un 3,9% (CEPAL, 2020c)<sup>6</sup>. Además de la desigualdad de ingresos, el COVID-19 ha exacerbado otras vulnerabilidades y desigualdades en la sociedad caribeña, entre ellas las referidas al acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), el acceso a los servicios educativos, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, en un contexto de marcado aumento de la violencia de género. Además, y a pesar de su elevada deuda pública y sus obligaciones de servicio de la deuda, los gobiernos se enfrentan al enorme desafío de apoyar a empresas que tambalean y de velar por el bienestar de un creciente número de desempleados, en particular de aquellos que pertenecen al sector informal (CEPAL, 2020e).
- Si las previsiones de crecimiento de la CEPAL son correctas, la relación media entre la deuda y el PIB en el Caribe, aun si no se contrae nuevo endeudamiento, aumentará a un 74,6% en 2020. Sin embargo, esta es una estimación conservadora, ya que se realizó sobre la base de la hipótesis de que la deuda no aumentará. Por circunstancias ajenas a ellos, para algunos países su endeudamiento podría tornarse insostenible. En el capítulo III se realiza una propuesta para enfrentar esta situación.
- El COVID-19 y los efectos en cadena que ha producido están afectando a América Latina y el Caribe mediante canales de transmisión externa (CEPAL, 2020a):
  - i) Un declive en la actividad económica de los principales socios comerciales de la región y los efectos en cascada que eso supone. Se prevé que en 2020 la economía mundial se contraerá un 5,2%. Se estima que la caída en las economías avanzadas será de un 7%, como producto de la contracción de un 6,5% en los Estados Unidos, un 6,1% en el Japón y un 8,7% en la zona del euro. En promedio, se prevé que las economías emergentes y en desarrollo se contraerán un 1,6%, a excepción de China, que crecerá un 1,0%<sup>7</sup>. Estas previsiones reflejan un contexto en que predominan cuestiones tales como la duración de la pandemia y de los confinamientos necesarios; el distanciamiento físico voluntario, que afectará el gasto; las consecuencias de las adaptaciones para reforzar la seguridad laboral, que aumentarán los costos para las empresas, y las reconfiguraciones de las cadenas mundiales de suministro y sus efectos sobre la productividad, a medida que las empresas busquen maneras de fortalecer su resiliencia ante los trastornos en el suministro (FMI, 2020).

La desaceleración de las economías de todo el mundo ha sido simultánea, y se espera que un 90% de los promedios nacionales y continentales exhiban tasas de crecimiento negativas. La crisis va camino a transformarse en la peor recesión económica global desde la Segunda Guerra Mundial. El comercio mundial también se contraerá drásticamente en 2020, en un contexto de marcada caída de la demanda de bienes y servicios que, como el turismo, son fundamentales para el Caribe.

<sup>6</sup> Estas estimaciones son indicativas, ya que consideran únicamente las consecuencias de la pandemia sobre el mercado de trabajo y la pérdida de ingresos relacionada, pero no tienen en cuenta los cambios en los ingresos de los hogares que no provienen del trabajo. Otras fuentes de recursos, como las remesas de los migrantes, también podrían disminuir. Además, las previsiones no toman en cuenta las medidas adoptadas por los gobiernos de la subregión para transferir recursos a los hogares. Se espera que estas medidas mitiguen los impactos de la pandemia sobre las condiciones de vida, en particular en el caso de los hogares más vulnerables.

<sup>7</sup> Estas previsiones se basan en diversas fuentes de datos mencionadas en CEPAL (2020c).

- ii) Una disminución en las remesas. La zona del euro y los Estados Unidos son los principales destinos para los migrantes de América Latina y el Caribe. A raíz del desplome de la actividad económica, se estima que el desempleo en la zona del euro aumentará de un 7,6% en 2019 a un 9,8% en 2020, en tanto que en los Estados Unidos el aumento será de un 3,9% a un 9,3%. Por ende, cabe esperar que los flujos de remesas disminuyan. Los países del Caribe que se verán más afectados por esta situación serán Haití, donde las remesas representan un 33% del PIB; Jamaica, donde representan un 16%, y San Vicente y las Granadinas, Dominica y la República Dominicana, donde equivalen a entre un 5% y un 10% del producto.
- iii) Una caída de los precios de los productos básicos. Los países del Caribe se benefician cuando disminuyen los precios de los productos básicos agrícolas. Con la excepción de Trinidad y Tabago, también se beneficiarían si caen los precios de la energía. Como resultado, este canal ayudará a la mayoría de los países de la subregión a resistir los impactos producidos por otros canales. En el primer semestre de 2020, los precios de los productos energéticos fueron los más afectados a raíz de, en primer lugar, el debilitamiento de la actividad económica mundial y la consecuente disminución en la demanda de energía, y en segundo lugar, la competencia entre la Federación de Rusia y la Arabia Saudita por los precios del petróleo durante el primer trimestre del año. En promedio, se estima que los precios en esta categoría de productos se reducirán un 30% en 2020 con respecto a 2019, una situación que se prevé perjudicará a la economía de Trinidad y Tabago (CEPAL, 2020g).
- iv) Menor demanda de servicios turísticos. Como ya se mencionó, las economías del Caribe dependen en gran medida del turismo. Podrían pasar varios años antes de que la actividad turística regrese a los niveles de 2019. Si bien a corto plazo la apertura de las fronteras iniciará la recuperación, la recesión en los Estados Unidos, el Canadá y Europa, lugares de donde proceden la mayoría de los turistas del Caribe, implica que los flujos serán mucho más bajos. También existirá temor a posibles contagios durante los viajes, aunado a la incertidumbre sobre la capacidad de los hospitales en los países de destino y sobre nuevos cierres de fronteras, todo lo cual podría llevar a los turistas a posponer sus viajes.

En cierta medida, la magnitud y la duración del impacto de estos factores dependerá de la rapidez con que se distribuyan las vacunas y de su eficacia. Utilizando la metodología de evaluación de daños y pérdidas (DaLA), se estimaron las pérdidas hasta 2023 sobre la base de dos hipótesis: i) distribución generalizada y exitosa de la vacuna en el primer trimestre de 2021 y ii) distribución generalizada y exitosa de la vacuna para el segundo trimestre de 2022. En la metodología DaLA, las pérdidas se estiman en función de una base de referencia que representa un escenario contrafactual, a saber, la evolución de la economía en ausencia del COVID-19 (CEPAL, 2021).

Para 2020, las pérdidas estimadas ascenderían a 17.100 millones de dólares para los 13 países del Caribe incluidos en este estudio. Con respecto a los ingresos en el escenario contrafactual para 2020, las pérdidas serían de un 75,5%. Las pérdidas en 2021 en la hipótesis 1 ascenderían a 13.200 millones de dólares y, en la otra hipótesis, a 17.800 millones de dólares. Para 2022, las pérdidas en la hipótesis 1 serían de 4.100 millones de dólares y en la hipótesis 2, de 9.200 millones de dólares. En los primeros dos meses de 2023, las pérdidas ascenderían a 327 millones y 720 millones de dólares, respectivamente. En total, las pérdidas hasta febrero de 2023 para los países del Caribe incluidos en este estudio serían de 34.700 millones y de 44.900 millones de dólares, respectivamente, en la hipótesis 1 y en la hipótesis 2 (CEPAL, 2021)<sup>8</sup> (véase el gráfico 4).

En pocas palabras, los efectos sobre el sector del turismo serán profundos, y su recuperación podría llevar al menos tres años (véase el cuadro 2). El declive previsto en el sector del turismo tendrá efectos significativos sobre el empleo en el Caribe y consecuencias sociales graves a lo largo y ancho de la región (CEPAL, 2021).

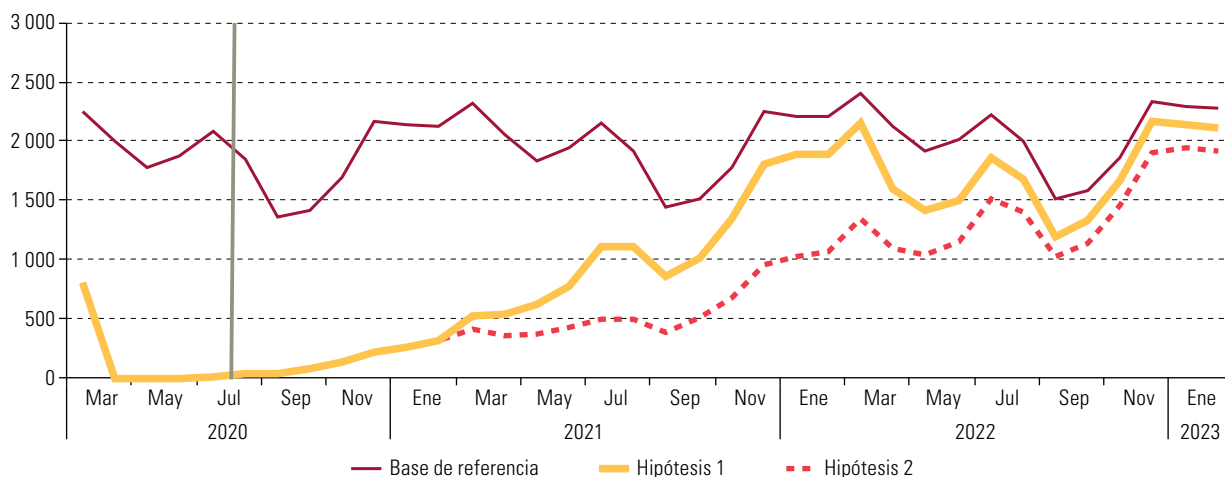
- v) La interrupción de las cadenas globales de valor y de suministro. Según el quinto Informe Especial de la Cepal sobre el COVID-19, el volumen del comercio mundial de bienes podría desplomarse entre un 13% y un 32% en 2020. Las alteraciones en la producción en los países que participan

<sup>8</sup> Si se incluyen los países miembros asociados de la CEPAL, en 2020 las pérdidas estimadas ascenderían a 26.500 millones de dólares. Las pérdidas en 2021 en la hipótesis 1 ascenderían a 20.000 millones de dólares y, en la otra hipótesis, a 27.000 millones de dólares. Para 2022, las pérdidas en el caso de la hipótesis 1 serían de 6.100 millones de dólares y, en la hipótesis 2, de 14.000 millones de dólares. En los primeros dos meses de 2023, las pérdidas ascenderían a 488 millones y 1.100 millones de dólares, respectivamente. En total, las pérdidas para la totalidad del Caribe hasta febrero de 2023 serían de 53.000 millones en la hipótesis 1 y de 68.400 millones de dólares en la hipótesis 2.

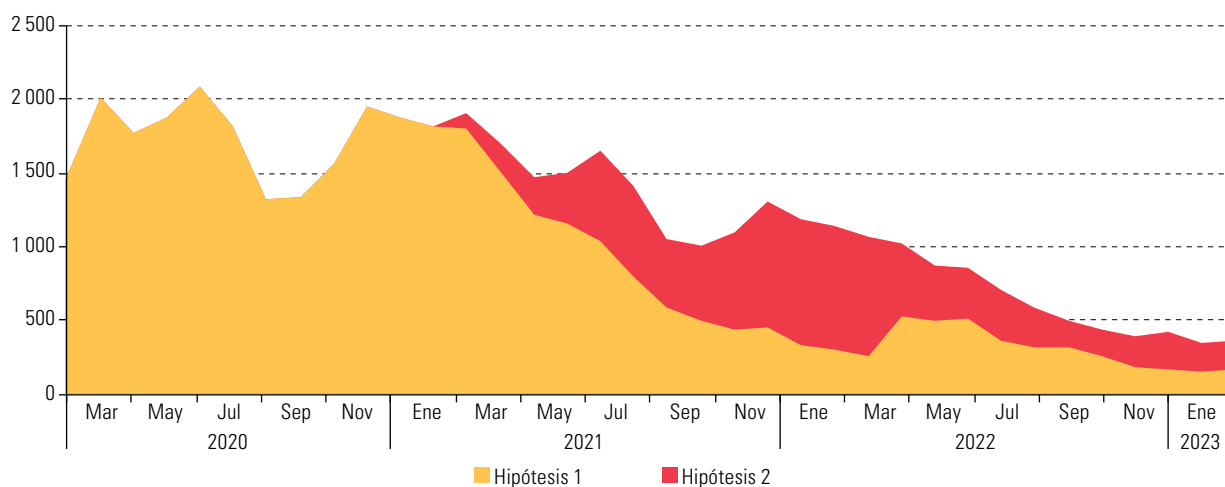
en las cadenas globales de valor fue uno de los principales factores que contribuyó al deterioro del comercio de bienes intermedios, una situación que se vio agravada por el debilitamiento generalizado de la demanda de bienes de consumo e inversión a raíz de los confinamientos y la crisis económica.

**Gráfico 4 | Países del Caribe: pérdidas en el sector turístico**  
(En millones de dólares)

**A. Ingresos brutos por turismo**



**B. Pérdidas**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Cuadro 2 | El Caribe: pérdidas en el sector turístico**  
(En millones de dólares)

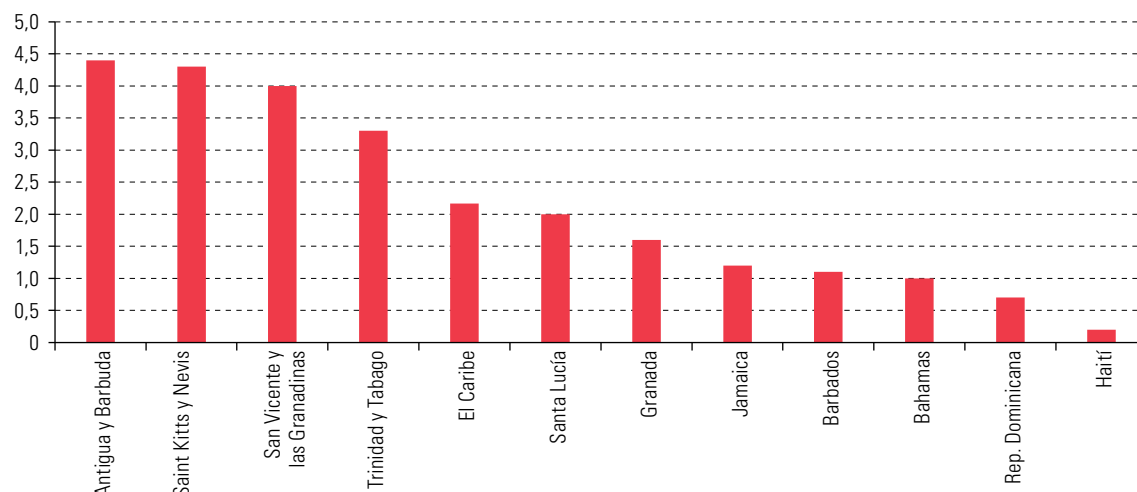
	Hipótesis 1	Hipótesis 2
2020	17 156	17 156
2021	13 160	17 783
2022	4 053	9 201
2023	327	720
<b>Total</b>	<b>34 695</b>	<b>44 860</b>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## C. La respuesta a corto plazo a nivel de políticas: enfrentar los efectos en cascada sobre la población vulnerable

- Las políticas que los países del Caribe han aplicado para responder al COVID-19 se han visto limitadas por el escaso espacio fiscal que les deja su elevado endeudamiento y sus obligaciones de servicio de la deuda. Pese a estas limitaciones, han aumentado su gasto, han otorgado créditos y han reforzado el apoyo que brindan (Bárcena, 2020b).
- Algunos países del Caribe han impulsado programas de apoyo para el sector productivo. Por ejemplo, en Jamaica se puso en marcha un programa de transferencias de efectivo para apoyar a los empleados de las empresas (BEST Cash) y otro de subvenciones destinado a las empresas del sector turístico afectadas por el COVID-19. De manera similar, Granada ha instaurado un mecanismo de apoyo para el pago de salarios destinado al sector turístico. Además, el país también ha otorgado líneas de crédito adicionales a los hoteles y las pequeñas empresas (CEPAL, 2020e).
- Barbados y las Bahamas han complementado las prestaciones por desempleo que ya forman parte de sus sistemas de seguridad social con beneficios temporales para los cotizantes y los trabajadores autónomos. En Saint Kitts y Nevis y en San Vicente y las Granadinas, las nuevas prestaciones temporales provistas mediante el sistema de seguridad social se limitan a los trabajadores asegurados.
- Otros países han puesto en marcha programas para atender la emergencia alimentaria. En el marco de la pandemia de COVID-19, el Gobierno de Antigua y Barbuda ha puesto en marcha un programa de asistencia alimentaria de emergencia dirigido específicamente a las personas mayores que viven solas, a las personas con discapacidad y a los desempleados con niños a cargo. El Gobierno de Trinidad y Tabago ha reforzado los pagos que reciben los actuales beneficiarios de los programas de asistencia pública, incluidas las prestaciones de asistencia por discapacidad. Además, varios países han optado por reemplazar los programas de comedores escolares con otros sistemas: por ejemplo, en Trinidad y Tabago se entregan tarjetas alimentarias, y en Antigua una canasta semanal de alimentos.
- También se han impulsado programas de ayuda para los pagos de vivienda dirigidos a los trabajadores que han perdido sus ingresos a raíz de la pandemia y que corren riesgo de ser desalojados o quedar en situación de ejecución hipotecaria. Los gobiernos están trabajando con las instituciones financieras para evitar que eso ocurra. Por ejemplo, el Gobierno de Trinidad y Tabago está brindando asistencia temporal para el pago de los alquileres a los trabajadores y las familias que han sido despedidos o que no están percibiendo su salario. Reducir los cargos por los servicios públicos o permitir el diferimiento de los pagos son otras maneras relativamente fáciles que han adoptado algunos países del Caribe para aliviar la presión sobre los presupuestos de los hogares (CEPAL, 2020e).
- Como parte de las medidas para detener la propagación del COVID-19, las instituciones educativas a lo largo y ancho del Caribe se vieron obligadas a cerrar sus puertas a mediados de marzo de 2020. Se entregaron dispositivos móviles a los estudiantes sin conexión a Internet para que accediesen a las plataformas en línea, y se están enviando paquetes con actividades a los alumnos de educación primaria y secundaria (CEPAL, 2020e).
- Los países del Caribe han aumentado el gasto en atención de la salud para realizar pruebas de COVID-19, tratar los casos graves y muy graves y mejorar la vigilancia sanitaria pública. Como se ve en el gráfico 5, el esfuerzo fiscal de los países se ha ubicado, en promedio, en un 2,1% del PIB (CEPAL, 2020d). En Antigua y Barbuda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago, el esfuerzo fiscal superó el 3% del PIB. Además, algunos países han aplicado medidas de ayuda crediticia para aumentar la disponibilidad de los préstamos, brindar fondos de garantía y flexibilizar las condiciones para la obtención de empréstitos. De entre los países que han aplicado tales medidas, se destaca la República Dominicana, que destinó un 3% de su PIB a estas iniciativas (CEPAL, 2020b). Las Bahamas, Granada y Trinidad y Tabago también han aplicado estas medidas, en su caso por un monto equivalente a al menos un 0,5% del PIB.

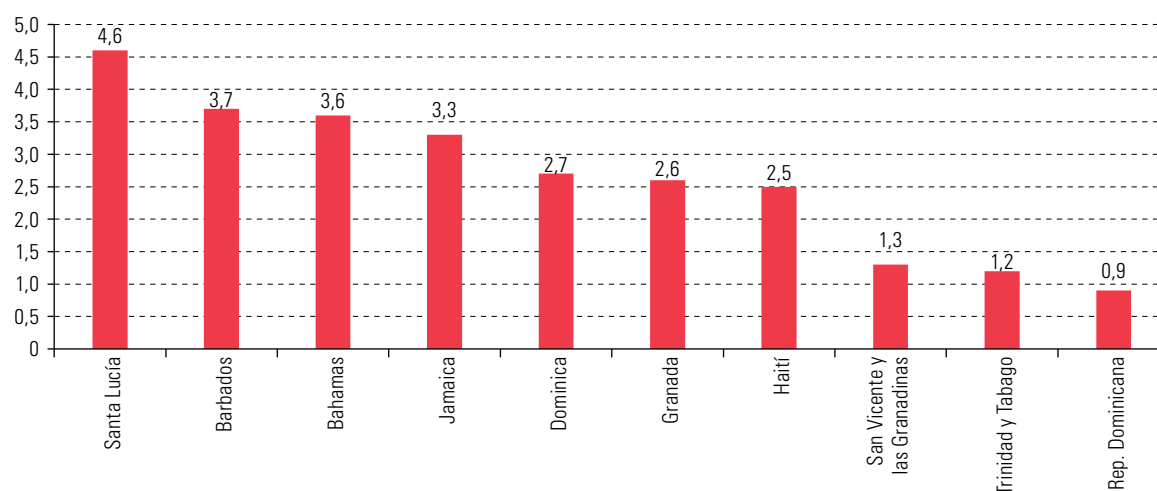
**Gráfico 5 | El Caribe (11 países): esfuerzo fiscal**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Con la excepción de Haití, los países del Caribe pertenecen al grupo de los países de ingreso medio e ingreso alto, por lo que no pueden acceder a fuentes alternativas de financiamiento, como el financiamiento externo en condiciones favorables, ni pueden ampararse en mecanismos de trato comercial preferencial, y en esta crisis han debido recurrir a los fondos brindados por las instituciones financieras internacionales.
- En 2020, nueve países del Caribe recibieron apoyo financiero de instituciones financieras internacionales para ayudarlos a detener la propagación del COVID-19 y reactivar sus economías (véase el gráfico 6). En términos relativos, recibieron mucho menos ayuda que la otorgada a los países de Centroamérica y América del Sur, pero, además, dicha asistencia dista mucho de ser suficiente para superar los problemas financieros originados por la crisis (CEPAL, 2020g). El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha apoyado a ocho de esos países caribeños, el Banco Mundial, a seis, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a tres. Además, el monto total de las subvenciones y donaciones que la comunidad internacional destinó a la subregión no alcanza los 40 millones de dólares. El Club de París autorizó a Granada una suspensión de los pagos del servicio de la deuda por 1,5 millones de dólares, lo que equivale a ocho meses de pagos de capital de mayo a diciembre de 2020 (CEPAL, 2020e).

**Gráfico 6 | El Caribe (10 países): financiamiento de emergencia aportado por las instituciones financieras internacionales**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Debido a que el espacio fiscal ha quedado reducido, por un lado debido a la caída de los ingresos tributarios a raíz de la desaceleración económica, y por el otro como consecuencia del aumento del gasto fiscal para financiar las políticas de ayuda, se producirán efectos en cascada que presionarán al alza los índices de endeudamiento, lo que afectará las calificaciones crediticias y el costo del endeudamiento. Por ende, es fundamental que las instituciones financieras internacionales apliquen políticas que faciliten el acceso de los países del Caribe a los recursos financieros.
- Entre finales de marzo y junio de 2020, se produjeron varias operaciones de emisión de deuda soberana en América Latina y el Caribe, lo que confirma el carácter favorable de las condiciones de acceso a los mercados internacionales. Trinidad y Tabago fue el único país en el Caribe en emitir bonos soberanos, por un total de 500 millones de dólares (CEPAL, 2020g). Esta deuda generó una demanda 3,3 veces superior a la oferta<sup>9</sup>, y se colocó a una tasa de interés del 4,5%.

## Bibliografía

- Bárcena, A. (2020a), "Mobilizing international solidarity, accelerating action and embarking on new pathways to realize the 2030 Agenda and the Samoa Pathway: Small Island Developing States"; Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final-finalsids\\_session\\_at\\_hlpf\\_2020\\_abi9\\_1.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final-finalsids_session_at_hlpf_2020_abi9_1.pdf).
- (2020b), "Regional dialogue to share experiences on fiscal responses to the crisis generated by the COVID-19 pandemic: The Caribbean perspective"; Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200428\\_final\\_covid19\\_caribbean\\_reg\\_dailogue\\_of\\_finance\\_ministers.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200428_final_covid19_caribbean_reg_dailogue_of_finance_ministers.pdf).
- (2020c), "Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2020"; documento preparado para la conferencia de prensa virtual, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 6 de octubre.
- Bello, O. y L. de Meira (2019), "Disasters and Small Island Developing States (SIDS): where geography and vulnerability meet"; *FOCUS*, No. 1, Puerto España, Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), "Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA)"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/162), Santiago.
- (2020a), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales"; *Informe Especial COVID-19*, N° 1, Santiago, abril.
- (2020b), "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación"; *Informe Especial COVID-19*, N° 4, Santiago, julio.
- (2020c), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones"; *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.
- (2020d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, junio.
- (2020e), *The Caribbean Outlook: Forging a People-centred Approach to Sustainable Development Post-COVID-19* (LC/SES.38/12), Santiago, octubre.
- (2020f), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago, octubre.
- (2020g), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, diciembre.
- (2019), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago, diciembre.
- (2018), *The Caribbean Outlook* (LC/SES.37/14/Rev.1), Santiago, junio.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020), "Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe"; *Informe COVID-19*, Santiago, junio.

<sup>9</sup> Este fenómeno, conocido como "sobresuscripción", se refiere a la cantidad de veces que el monto demandado en una emisión de deuda excede al monto ofertado.

CRED (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres) (2020), Emergency Events Database (EM-DAT) [en línea] <https://www.emdat.be/>.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), "Una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta", *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, D.C., junio.

Jones, F. (2016), "Ageing in the Caribbean and the human rights of older persons: twin imperatives for action", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 45 (LC/L.4130-LC/CAR/L.481), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

Naciones Unidas (2020), *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante COVID-19*, Nueva York, abril.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2019), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019*, Ginebra.

## II. Hacia un enfoque sistémico en materia de riesgo de desastres en el Caribe

- En el preámbulo de la Agenda 2030 se hace alusión al carácter integrado e indivisible de los ODS, en los que se conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental. Sin embargo, este siglo ha supuesto un desafío para estas dimensiones, que se han visto afectadas por el surgimiento de riesgos dinámicos y a gran escala (UNDRR, 2019). La hoja de ruta de las Naciones Unidas para reducir el riesgo de desastres, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, aprobada por los Estados Miembros en 2015, es una herramienta consensuada y de aplicación común que permite mejorar las iniciativas de prevención, mitigación, preparación y respuesta ante todo tipo de riesgo, incluidos los riesgos sistémicos y los riesgos biológicos. La pandemia de COVID-19 podría llegar a ser un catalizador que transforme la manera en que la sociedad y nuestros sistemas económicos y políticos se estructuran y organizan, y promover un enfoque en materia de desarrollo que tome en cuenta los riesgos y se centre en la resiliencia, de forma tal de fomentar la prosperidad dentro de las fronteras planetarias e impulsar actividades humanas sostenibles y regenerativas que reconozcan su dependencia de los recursos finitos que ofrece el medio ambiente. Es una oportunidad que no podemos dejar pasar.

### A. El COVID-19 y la naturaleza sistémica del riesgo

- En nuestra populosa, interconectada y globalizada sociedad, el cambio en la naturaleza y la escala de los riesgos ha sido tan profundo que la capacidad de las instituciones y de los enfoques en materia de gestión del riesgo ha dejado de ser suficiente. El riesgo es cada vez más sistémico y genera complejas interacciones entre los sistemas humano, social, político y económico por un lado, y los sistemas naturales por el otro. La naturaleza dinámica e interactiva de la pandemia de COVID-19, que tiene origen zoonótico pero que se ha propagado por todo el mundo, es un reflejo de la naturaleza sistémica del riesgo. Las condiciones climáticas, los viajes y el comercio, los ajustados plazos de las cadenas de fabricación y suministro, la densidad urbana, la falta de acceso al agua limpia y al saneamiento y otras realidades inherentes a la vida en condiciones de pobreza y conflicto, aunadas a las capacidades deficientes de las personas y las instituciones para gestionar adecuadamente el riesgo, han creado las condiciones propicias para que un brote se transforme en una epidemia, después en una pandemia y, en última instancia, en un desastre económico y social de alcance mundial (Mizutori y Hackmann, 2020).
- Pese al gran número de epidemias y enfermedades infecciosas graves que han ocurrido durante este siglo<sup>10</sup>, en su mayoría de origen zoonótico, el COVID-19 ha demostrado que es necesario hacer mucho más para adoptar medidas apropiadas y proporcionales que permitan prevenir los desastres mundiales de esta envergadura, y mucho más para responder a ellos con eficacia. Por ello, se necesitan enfoques sistémicos para avanzar hacia la consecución de los Objetivos y las metas de la Agenda 2030. Los desastres que tienen su origen en riesgos sistémicos podrían no

<sup>10</sup> Por ejemplo, el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS), la gripe A (H1N1), la gripe aviar A (H5N1) y el ébola.

ajustarse a la clasificación tradicional de los desastres. La edición de 2019 del *Informe de Evaluación Global sobre el Riesgo* señala que, por definición, los riesgos sistémicos son emergentes y no necesariamente se manifiestan cuando se aplican los enfoques contemporáneos que abordan cada riesgo de manera independiente (UNDRR, 2019). En general, los riesgos emergentes se hacen evidentes cuando se analizan en retrospectiva, y se manifiestan como resultado de una serie de situaciones que trascienden los límites demarcados por los seres humanos, sean institucionales, geográficos, disciplinarios, conceptuales o administrativos.

- Además, esta pandemia demuestra hasta qué punto un único peligro tiene el potencial de desencadenar una sucesión de acontecimientos que perjudican a los sistemas que sostienen la vida en las sociedades y las economías del mundo entero (véase el diagrama 1). Por otra parte, no siempre los riesgos se manifiestan de manera aislada, sino que muchos de ellos se combinan entre sí, por ejemplo, el estrés calórico y las sequías, o las inundaciones y los deslizamientos de tierra. Entender la magnitud de los riesgos en cascada y desarrollar estrategias para detectar, gestionar y prevenir el riesgo sistémico es un desafío apremiante. Los enfoques sistémicos ponen de relieve las interdependencias, la conectividad a nivel de escalas y geografías y las posibilidades de modificar la dinámica de los sistemas a través de las distintas escalas. Tales enfoques ayudan a definir las características particulares de cada sistema (sus elementos, factores impulsores y niveles, entre otros) como objetivos para promover cambios específicos, que en general son regulados mediante políticas, sin pasar por alto el elevado nivel de incertidumbre y las probabilidades de que los acontecimientos y las acciones en cadena produzcan respuestas no lineales. Esto es particularmente pertinente en el caso del Caribe, ya que, como se analizó en el capítulo I, las repercusiones económicas del desastre mundial son más preocupantes que el impacto en el ámbito de la salud pública.

**Diagrama 1 | El COVID-19 en una hipótesis de riesgo sistémico en el Caribe**



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

- Las epidemias no son incidentes ni aislados ni recurrentes en el Caribe, sino que forman parte de su historia. Las características fundamentales y el modo de manifestación de la pandemia de COVID-19 difieren de los desastres ocasionados por los peligros físicos. Sin embargo, la presencia de factores causales subyacentes comunes en la manifestación de las diferentes expresiones de riesgo, las repercusiones sociales y económicas (que afectan de forma desproporcionada a las poblaciones desfavorecidas) y otras características comunes exigen un análisis desde la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres (Lavell y Lavell, 2020).



- El primer caso de COVID-19 en los 13 países analizados se confirmó en Jamaica, el 10 de marzo de 2020. Desde el comienzo de la pandemia, y con la excepción de unos pocos países, las tasas de crecimiento de los brotes nacionales en la subregión han sido bajas. Este perfil de propagación ha sido más benigno que el registrado en Centroamérica y América del Sur. La República Dominicana ha tenido el mayor número de casos de COVID-19 en la subregión, pero en general, el principal perjuicio para los países del Caribe tiene su origen en los efectos que la crisis sanitaria ha producido en otras partes del mundo, en ámbitos tales como el comercio mundial, el turismo y el transporte. Con todo, el elevado endeudamiento, la fragilidad económica, la vulnerabilidad social y la exposición a perturbaciones climáticas exigen que en el Caribe se adopten políticas y planes de recuperación que tomen en cuenta los riesgos e integren un entendimiento sistémico de los riesgos y los factores que los impulsan.
- Las repercusiones económicas y sociales de la pandemia han agravado las vulnerabilidades existentes en estos países, así como los factores de riesgo subyacentes, tales como la pobreza, la desigualdad y la informalidad. Estos factores de riesgo podrían recrudecerse ante la ocurrencia de futuros desastres ocasionados por los diversos y numerosos peligros que son moneda corriente en el Caribe. Los niveles de exposición y la vulnerabilidad más elevados de los diferentes segmentos de la población exigen una atención especial, así como los arreglos institucionales y las capacidades que procedan para responder con eficacia a los múltiples peligros y sus impactos sistémicos.

## B. Exposición a múltiples peligros

- Los peligros no se manifiestan de forma aislada. A menudo ocurren de manera simultánea o en rápida sucesión. Los peligros biológicos, que también pueden manifestarse de manera simultánea con otros peligros, incluidos los fenómenos extremos y los de evolución paulatina ocasionados por la variabilidad y el cambio climáticos, no son la excepción y agravan los riesgos que las personas y los gobiernos ya enfrentan (UNDRR, 2020).
- El Caribe se considera una de las zonas del mundo más proclives a los desastres. Según el Índice de Riesgo Climático a Largo Plazo<sup>11</sup>, de los diez países más afectados por los fenómenos climáticos extremos en los últimos 20 años, tres están ubicados en el Caribe<sup>12</sup>. Desde el punto de vista de los peligros naturales, tradicionalmente la subregión ha debido enfrentarse a peligros geológicos e hidrometeorológicos de elevada frecuencia. Sin embargo, en la legislación y las normas modelo para la gestión integral de los desastres que desarrolló en 2013 el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre, se describen 37 posibles peligros en la subregión, entre ellos riesgos de naturaleza geológica, hidrometeorológica, tecnológica (químicos y radioactivos), sanitaria y ambiental, así como peligros sociales y peligros encadenados. Los peligros naturales que suponen la mayor amenaza para el Caribe incluyen las tormentas tropicales, los huracanes, las inundaciones, las sequías, la actividad volcánica y sísmica y los tsunamis.
- Según la Base de Datos sobre Desastres Internacionales de EM-DAT, casi el 72% de los desastres ocurridos entre 1970 y 2019 fueron el resultado de peligros hidrometeorológicos y climáticos. Si bien tales desastres fueron responsables de más de un 5% de los fallecimientos, representaron un 91% de la población afectada y un 82% de los daños. El cambio climático agrava la frecuencia y la magnitud de los peligros, como los huracanes, las tormentas y las sequías (ONU-Hábitat, 2015). De hecho, la actividad de huracanes en la cuenca del Atlántico, medida según el índice de energía ciclónica acumulada de la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica, ha sido particularmente alta en los últimos años. Los huracanes Irma, María y Dorian, ocurridos en 2017 y 2019, destruyeron la infraestructura nacional en diez islas del Caribe. Las repercusiones económicas han sido sumamente graves, al punto que algunas islas del Caribe aún se están recuperando de sus efectos.
- Los datos sísmicos y los registros históricos disponibles demuestran que la subregión está sumamente expuesta a peligros geológicos, tales como terremotos, volcanes y tsunamis (UWI, 2020a). La actividad sísmica que se registra en el Caribe se concentra a lo largo del arco de las

<sup>11</sup> Eckstein y otros (2019).

<sup>12</sup> Estos países y territorios son Haití, Dominica y Puerto Rico. El Índice de Riesgo Climático a Largo Plazo calcula la media anual de muertes, los fallecimientos por cada 100.000 habitantes, las pérdidas económicas totales, las pérdidas económicas por unidad de PIB y el número de fenómenos para el período comprendido entre 1999 y 2018 (Eckstein y otros, 2019).

Antillas, desde Hispaniola hasta Trinidad, una zona de subducción entre la placa del Caribe y las placas de América del Norte y América del Sur<sup>13</sup>. El terremoto más destructivo, que tuvo lugar en Haití en 2010, afectó a más de 3,4 millones de personas, de las cuales más de 200.000 fallecieron y más de 300.000 resultaron heridas<sup>14</sup>. Además, hay 19 volcanes en actividad en el Caribe Oriental, lo que implica que es probable que entren nuevamente en erupción. Desde Granada hasta Saba, ninguna isla escapa de la amenaza directa de las erupciones volcánicas<sup>15</sup>. Históricamente, los desastres volcánicos han dejado más de 30.000 muertos y han tenido devastadores efectos económicos. La erupción de La Soufrière, ocurrida en 1979 en San Vicente y las Granadinas, y la de Soufrière Hills, ocurrida en Montserrat en 1995, costaron alrededor de 1.000 millones y 5.000 millones de dólares, respectivamente (UWI, 2020b). De cada siete tsunamis que ocurren en el mundo, uno tiene lugar en el mar Caribe<sup>16</sup>. Según el Centro Nacional de Datos Geofísicos y la Base de Datos Histórica Mundial de Tsunamis de los Centros Nacionales de Información Ambiental/Sistema Mundial de Datos del Servicio Mundial de Datos, 33 tsunamis ocurridos en la subregión causaron daños que fueron desde la pérdida de unas pocas embarcaciones hasta la destrucción de localidades enteras, y 18 de ellos dejaron un saldo de más de 6.400 muertos (NGDC/WDS, 2020).

- La importancia de las zonas costeras para las actividades económicas de los países del Caribe aumenta su exposición a los tsunamis y otros peligros costeros, como los vientos fuertes, las marejadas y las lluvias torrenciales. De hecho, más del 70% de la población del Caribe reside en ciudades costeras, muchas de las cuales están emplazadas en lugares de escasa elevación donde quedan sumamente expuestas a los aumentos del nivel del mar (PNUMA, 2018). Por ejemplo, alrededor del 45% de las poblaciones de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago viven en un radio de 5 km de la costa (CEPAL, 2012). Debido a la explosiva urbanización de los países del Caribe, todos los días más de 500.000 personas están expuestas al riesgo en las zonas costeras. Esta cifra duplica con creces las estimaciones oficiales del saldo de víctimas fatales del devastador tsunami ocurrido en el océano Índico en 2004. La expansión urbana no planificada y las prácticas de construcción inadecuadas no hacen más que aumentar de manera incesante la vulnerabilidad.

### C. Situación previa a 2020

- Durante los pasados dos decenios se han producido numerosas conmociones que probablemente hayan afectado la demanda mundial de turismo y la demanda local de servicios relacionados con ese sector. En este contexto, Mooney y Zegarra (2020) han definido seis episodios ocurridos desde 2000 que han condicionado las reacciones actuales del Caribe: i) los ataques del 11 de septiembre (septiembre de 2001); ii) el brote del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) (noviembre de 2002 a julio de 2003); iii) la crisis financiera mundial (diciembre de 2007 a junio de 2009); iv) la pandemia de la gripe A (H1N1) de 2009 (enero de 2009 a agosto de 2010); v) el brote del virus del ébola (diciembre de 2013 a junio de 2016), y vi) el brote del virus de Zika (abril de 2015 a noviembre de 2016). Si bien estos seis episodios no fueron iguales en su naturaleza, su origen y su duración, todos afectaron de alguna manera los viajes internacionales y los flujos de turismo. En algunos casos, estos episodios se desarrollaron durante períodos relativamente prolongados —en algunos casos, durante el curso de varios años—, lo que sugiere que otros factores no relacionados —por ejemplo, problemas económicos, fenómenos naturales o factores geopolíticos— también podrían haber influido en la llegada de turistas a los países del Caribe durante el mismo período.

<sup>13</sup> La mayoría de los sismos grandes y moderados han sido terremotos intraplaca de poca profundidad cerca de los límites entre las placas, si bien en opinión de algunos investigadores algunos de los terremotos más grandes han sido sucesos de interfaz entre placas (Dewey y Suarez, 1991; Tannera y Shedlock, 2004). No obstante, la actividad sísmica en el Caribe merece mayor atención y más estudios. Por ejemplo, antes del terremoto de 2010, las fallas activas en Haití no se conocían bien, ni tampoco había disponibles mapas detallados al respecto (Saint Fleur, Feulliet y Klinger, 2019).

<sup>14</sup> En el período comprendido entre 1970 y 2019, y para los 13 países analizados, estos sucesos representaron un 89% del total de fallecimientos, un 48% del total de lesionados, un 6,6% del total de afectados y un 17,2% de las pérdidas totales (CRED, 2020).

<sup>15</sup> Islas como Granada, San Vicente, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis tienen centros volcánicos activos, mientras que otras, como Antigua y Barbuda, Barbados, la mayor parte de las Granadinas y Trinidad y Tabago están cerca de islas volcánicas y, por ende, pueden verse afectadas por peligros de origen volcánico, como las nubes de ceniza y los tsunamis generados por volcanes (UWI, 2020c).

<sup>16</sup> La mayoría de los tsunamis en el Caribe tienden a ser extremadamente violentos, y causan olas que alcanzan la costa a los pocos minutos del terremoto, la erupción volcánica o el deslizamiento de tierra submarino.

- En 2017, los daños ocasionados por los huracanes Irma y María, que destruyeron gran parte de la infraestructura esencial en los sectores de la energía, el agua, el transporte y las comunicaciones, suscitaron una crisis humanitaria en el Caribe. Tan solo en el caso del huracán María, el costo total de los daños sufridos por la subregión se estimó entre 27.000 millones y 48.000 millones de dólares. No ha sido fácil determinar la cifra total de fallecidos a raíz de estos huracanes.
- La temporada de huracanes de 2017 en el Atlántico volvió a poner de relieve el nivel de exposición y vulnerabilidad de los PEID del Caribe. De las 17 tormentas con nombre ocurridas (es decir, con vientos de 39 millas por hora o más), nueve golpearon a uno o más de los PEID del Caribe. De los 29 PEID del Caribe (incluidas islas que son miembros de las Naciones Unidas y miembros asociados de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas), 22 se vieron afectados por al menos una tormenta con nombre, y muchos sufrieron repercusiones catastróficas a raíz de huracanes graves: 5 PEID fueron golpeados por tres tormentas, 13 por dos tormentas, y 4 por una tormenta. Once PEID fueron golpeados por vientos con fuerza de tormenta tropical (39 millas por hora o más), 11 experimentaron vientos con fuerza de huracán (74 millas por hora o más) y, en 9, un huracán de grandes proporciones tocó tierra. El huracán María afectó gravemente más de 70% de la infraestructura de agua potable en Puerto Rico, en particular debido a daños directos a la infraestructura y la pérdida de electricidad.
- Lo que es más importante, antes de la activa temporada de huracanes de 2017, la sequía ocurrida entre 2013 y 2016 fue el período seco más grave y prolongado en el Caribe y Centroamérica desde por lo menos 1950. Este fenómeno plurianual parece estar relacionado no solamente con la falta de precipitaciones originada por El Niño, sino también con el aumento en la evapotranspiración potencial por motivo de los aumentos de temperatura. En su peor momento, esta sequía afectó a más del 60% de la superficie territorial de Puerto Rico. Muchas islas del Caribe aún no han logrado recuperarse del todo de los efectos de este desastre.

#### D. Vulnerabilidades y factores subyacentes que aumentan el riesgo

- La vulnerabilidad se refiere a la dimensión humana de los desastres. El riesgo, el impacto y la capacidad de respuesta evolucionan a lo largo del ciclo de vida de una persona. Las vulnerabilidades pueden surgir y cambiar, agravarse y persistir durante períodos prolongados, y llevar a disparidades en los ingresos y desigualdades por motivos de género, de origen étnico y de situación familiar y social. Esto puede contribuir a transmitir la vulnerabilidad de una generación a otra y a profundizar las desigualdades. Si bien la vulnerabilidad no es una consecuencia de la pobreza únicamente, los desastres agravan las desigualdades sociales existentes y dejan en una peor situación a quienes ya eran vulnerables (UNDRR, 2019).
- Muchos de los PEID del Caribe comparten una serie de vulnerabilidades en los planos ambiental, económico y social, principalmente debido a su tamaño absoluto y su ubicación geográfica (véase el recuadro 1). Los factores históricos e inherentes que aumentan el riesgo, como la informalidad, la desigualdad, la pobreza y la falta de representación política, implican que la pandemia afecta de manera desproporcionada a los más vulnerables. Además, no todas las personas tienen la misma oportunidad de elegir opciones ventajosas; la ubicación, la edad, el género, los ingresos, la existencia de discapacidades y el acceso a los mecanismos de protección social y a las redes de seguridad afectan considerablemente las decisiones de las personas en lo referido a prepararse para los riesgos, prevenirlos y mitigarlos. Como se describió en el capítulo anterior, la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los sistemas sanitario, económico, social y financiero en la subregión. Las pérdidas estimadas y las observadas representan una proporción elevada de la formación anual de capital, y están contribuyendo a desacelerar el crecimiento a largo plazo (UNDRR, 2013). El riesgo de desastres plantea una amenaza grave a las economías del Caribe<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en el caso de los terremotos catastróficos con una periodicidad de 250 años, se estima que las pérdidas superarían el 60% de la formación anual de capital (UNDRR, 2013).

### Recuadro 1 | Vulnerabilidades compartidas en el Caribe

Las islas del Caribe enfrentan diversos cambios y desafíos que provienen de ellos, a saber:

- aislamiento y dependencia de las importaciones, lo que aumenta la vulnerabilidad de las islas a los efectos climáticos;
- gran dependencia de recursos localizados de agua potable, y
- una serie de efectos relacionados con el cambio climático, por ejemplo:
  - un creciente desajuste entre el suministro y la demanda del agua potable a raíz del aumento de las temperaturas,
  - una vulnerabilidad a las sequías que difiere de lo que ocurre en las regiones continentales,
  - previsiones de una considerable disminución en las precipitaciones,
  - aumento del nivel del mar, erosión costera y tormentas con repercusiones cada vez más graves en términos de pérdida de vidas humanas, de infraestructura crítica y de medios de vida,
  - las consecuencias económicas de las amenazas costeras,
  - decoloración y mortalidad del coral debido al calentamiento de las aguas superficiales de los océanos y su acidificación, y
  - amenazas a los recursos económicos marinos fundamentales, incluidas las invasiones de sargazos que afectan el turismo, los recursos pesqueros y la seguridad alimentaria.

Fuente: R. Pulwarty, L. Nurse y U. Trotz, "Caribbean islands in a changing climate", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 52, Nº. 6, Abingdon-on-Thames, Taylor & Francis, 2010; Programa de los Estados Unidos de Investigaciones sobre el Cambio Mundial (USGCRP), *Fourth National Climate Assessment. Volumen II: Impacts, Risks, and Adaptation in the United States*, Washington, D.C., 2018.

- Además, según el Índice de Seguridad Sanitaria Mundial, que mide la capacidad de los países de prevenir, detectar y responder a las emergencias sanitarias, el Caribe tiene una puntuación de 32, inferior al promedio mundial de 40,2 y al promedio de los países de ingreso alto, de 51,9. Esto refleja la escasa capacidad de la mayoría de los países analizados de responder adecuadamente a las crisis de salud pública (NTI/JHU/EIU, 2019). En el cuadro 3 figuran los indicadores nacionales.
- El Índice de Riesgo INFORM COVID-19, elaborado conjuntamente por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, es una adaptación experimental del Índice de Riesgo de Epidemias INFORM, que, a través de análisis cuantitativos, define qué países están en riesgo de sufrir crisis y desastres que podrían superar su capacidad nacional de respuesta. Los resultados ubican a la subregión en el rango de vulnerabilidad media a alta (véase el cuadro 4). Con las excepciones de Cuba, cuyo nivel de riesgo está en el nivel medio, y de Haití, donde las carencias se consideran sumamente graves, la mayoría de los países tienen importantes deficiencias para enfrentar la crisis.
- La acumulación de desastres tiende a sobrepasar las capacidades de muchos de los países para enfrentarse a las consecuencias destructivas. En vista de eso, el impacto de estos peligros puede poner en riesgo y llegar a destruir los avances en materia de desarrollo, obstaculizando el crecimiento de los países y reduciendo su capacidad de impulsar con eficacia estrategias para la reducción de la pobreza. Como se indica en el marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19, las poblaciones en riesgo "tienden a ser marginadas y excluidas, dependen en gran medida de la economía informal para obtener ingresos, viven en áreas vulnerables a choques externos, tienen un acceso inadecuado a los servicios sociales, carecen de protección social, se les niega el acceso a dichos servicios debido a su edad, género, raza, etnia, religión, condición de migrantes u otras formas de discriminación, tienen bajos niveles de influencia política y carecen de voz y representación, tienen ingresos bajos y oportunidades limitadas para lidiar con la situación o adaptarse a ella, y tienen acceso limitado o nulo a la tecnología. A menudo, estas vulnerabilidades se solapan" (Naciones Unidas, 2020, pág. 6).

**Cuadro 3 | Indicadores seleccionados del Índice de Seguridad Sanitaria Mundial, 2019**

Indicadores	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Cuba	Dominica	República Dominicana	Granada	Haiti	Jamaica	Saint Kitts y Nevis	Santa Lucía	San Vicente y las Granadinas	Trinidad y Tabago
<b>Indicadores de salud</b>													
Población (en millones)	0,097	0,389	0,287	11,333	0,072	10,738	0,112	11,263	2,948	0,053	0,183	0,111	1,395
Esperanza total de vida (en años)	76,4	75,7	75,9	79,7	77,4	73,9	73,7	63,3	76,0	76,2	75,5	73,2	70,7
Médicos cada 100 000 personas	15,8	226,3	181,1	751,9	178,0	149,4	66,8	23,6	47,2	106,0	10,3	57,4	182,1
Enfermeras y parteras cada 100 000 personas	306,4	397,6	485,6	797,6	628,8	133,4	385,4	10,1	166,6	636,1	197,1	440,8	328,1
Camas de hospital cada 100 000 personas	380,0	290,0	580,0	520,0	380,0	160,0	370,0	70,0	170,0	230,0	130,0	260,0	300,0
Acceso a personal cualificado de asistencia en el parto (en porcentaje de la población)	100,0	99,6	99,0	99,9	96,0	99,6	99,3	41,7	99,1	100,0	98,7	99,0	100,0
Tasa de vacunación para seres humanos (sarampión/MCV1) (en porcentajes)	99,0	90,0	92,0	99,0	77,0	86,0	85,0	63,0	95,0	93,0	87,0	99,0	93,0
Gasto interno general per cápita del gobierno en salud (en dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA))	591,0	716,0	607,0	2202,0	373,0	428,0	308,0	15,0	324,0	639,0	285,0	314,0	1151,0
Gastos por cuenta propia per cápita en salud, (en dólares internacionales corrientes (PPA))	314,3	397,9	597,7	253,3	169,2	418,0	430,5	39,8	120,0	762,1	329,9	83,9	874,0
Hogares con acceso al menos a infraestructura básica de abastecimiento de agua (en porcentajes)	96,7	97,8	98,1	95,2	96,5	94,5	95,6	64,2	92,9	98,0	98,2	95,1	96,9
Hogares con acceso al menos a instalaciones sanitarias básicas (en porcentajes)	87,5	92,0	96,5	90,8	77,9	82,7	78,3	30,5	85,4	91,9	90,9	87,2	92,1
<b>Indicadores sociales</b>													
Hogares con acceso a Internet (en porcentajes)	73,0	80,0	79,5	43,0	67,0	63,9	55,9	12,2	44,4	76,8	46,7	65,6	73,3
Suscripciones a servicios de telefonía celular cada 100 habitantes (en porcentajes)	130,0	89,4	118,2	40,2	106,7	81,4	105,0	59,1	107,0	130,0	98,8	105,7	130,0
Tasa de alfabetización (15 años y más, ambos sexos) (en porcentajes)	99,0	99,9	99,6	99,8	94,2	93,8	98,6	48,7	88,1	94,2	94,2	94,2	98,7
Puntuación según índice de desigualdad de género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)(de 0 a 1)	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Población urbana (en porcentajes del total de la población)	24,7	82,9	31,2	77,0	70,2	80,3	36,2	54,3	55,4	30,8	18,6	51,8	53,2

Fuente: Nuclear Threat Initiative/Johns Hopkins Center for Health Security/Economist Intelligence Unit (NTI/JHU/EIU), 2019 Global Health Security Index [en línea] <https://www.ghsindex.org/>.

Cuadro 4 | Índice de Riesgo INFORM COVID-19

País	Índice INFORM de riesgo de COVID-19		Clase de riesgo de COVID-19		Peligro y exposición al COVID-19		Clase de peligro y exposición al COVID-19		Vulnerabilidad al COVID-19		Vulnerabilidad		Falta de capacidad para afrontar el COVID-19		Clase de falta de afrontamiento		Índice de riesgo INFORM		Clase de índice de gravedad INFORM		Índice INFORM de riesgo de COVID-19 + INFORM		Índice INFORM de riesgo de COVID-19 - INFORM	
	0-10	0-10	Medio	Bajo	2,8	4,0	3,4	Medio	3,4	4,0	3,4	Medio	5,4	4,9	Alto	Bajo	2,4	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	Índice de riesgo de COVID-19 + INFORM	Índice INFORM de riesgo de COVID-19 - INFORM
Intervalo desde/hasta	0-10	0-10			0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	Índice de riesgo de COVID-19 + INFORM	Índice INFORM de riesgo de COVID-19 - INFORM
Antigua y Barbuda	3,6	Medio	Medio	Bajo	2,8	4,0	3,4	Medio	3,4	4,0	3,4	Medio	5,4	4,9	Alto	Bajo	2,4	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,0	1,2
Bahamas	3,9	Medio	Medio	Medio	3,4	4,2	3,9	Medio	3,9	4,2	3,9	Medio	5,0	4,4	Alto	Bajo	2,7	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,3	1,2
Barbados	4,0	Medio	Medio	Medio	3,0	6,9	4,8	Alto	4,8	6,9	4,8	Alto	5,0	4,3	Alto	Bajo	2,0	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,0	2,0
Cuba	3,4	Bajo	Medio	Medio	2,9	6,4	4,4	Alto	4,4	6,4	4,4	Alto	2,5	3,0	Medio	Bajo	3,2	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,3	0,2
Dominica	4,2	Medio	Medio	Medio	3,9	5,3	4,0	Medio	4,0	5,3	4,0	Medio	4,0	4,8	Alto	Bajo	3,4	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,8	0,8
República Dominicana	4,3	Medio	Alto	Alto	4,2	4,2	3,5	Medio	3,5	4,2	3,5	Medio	5,1	5,5	Alto	Medio	3,7	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	4,0	0,6
Granada	3,6	Medio	Medio	Medio	2,7	4,8	3,7	Medio	3,7	4,8	3,7	Medio	5,0	4,8	Alto	Muy bajo	1,8	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	2,7	1,8
Haití	6,6	Muy alto	Muy alto	Muy alto	6,8	3,9	5,6	Alto	5,6	3,9	5,6	Alto	6,8	7,7	Muy alto	Alto	6,4	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	6,5	0,2
Jamaica	4,1	Medio	Medio	Medio	4,0	5,2	4,1	Alto	4,1	5,2	4,1	Alto	3,7	4,2	Alto	Bajo	3,1	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,6	1,0
Saint Kitts y Nevis	3,3	Bajo	Medio	Medio	2,9	3,9	2,9	Medio	2,9	3,9	2,9	Medio	5,1	4,3	Alto	Muy bajo	1,9	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	2,6	1,4
Santa Lucía	3,9	Medio	Bajo	Bajo	2,5	6,2	4,8	Alto	4,8	6,2	4,8	Alto	4,5	4,8	Alto	Bajo	2,3	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,1	1,6
San Vicente y las Granadinas	4,1	Medio	Medio	Medio	3,8	5,6	3,9	Medio	3,9	5,6	3,9	Medio	5,3	4,8	Alto	Bajo	2,0	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,1	2,1
Trinidad y Tabago	3,8	Medio	Bajo	Bajo	2,6	6,3	4,5	Alto	4,5	6,3	4,5	Alto	5,1	4,6	Alto	Bajo	2,5	0-10	0-5	1-5	0-10	0-10	3,2	1,3

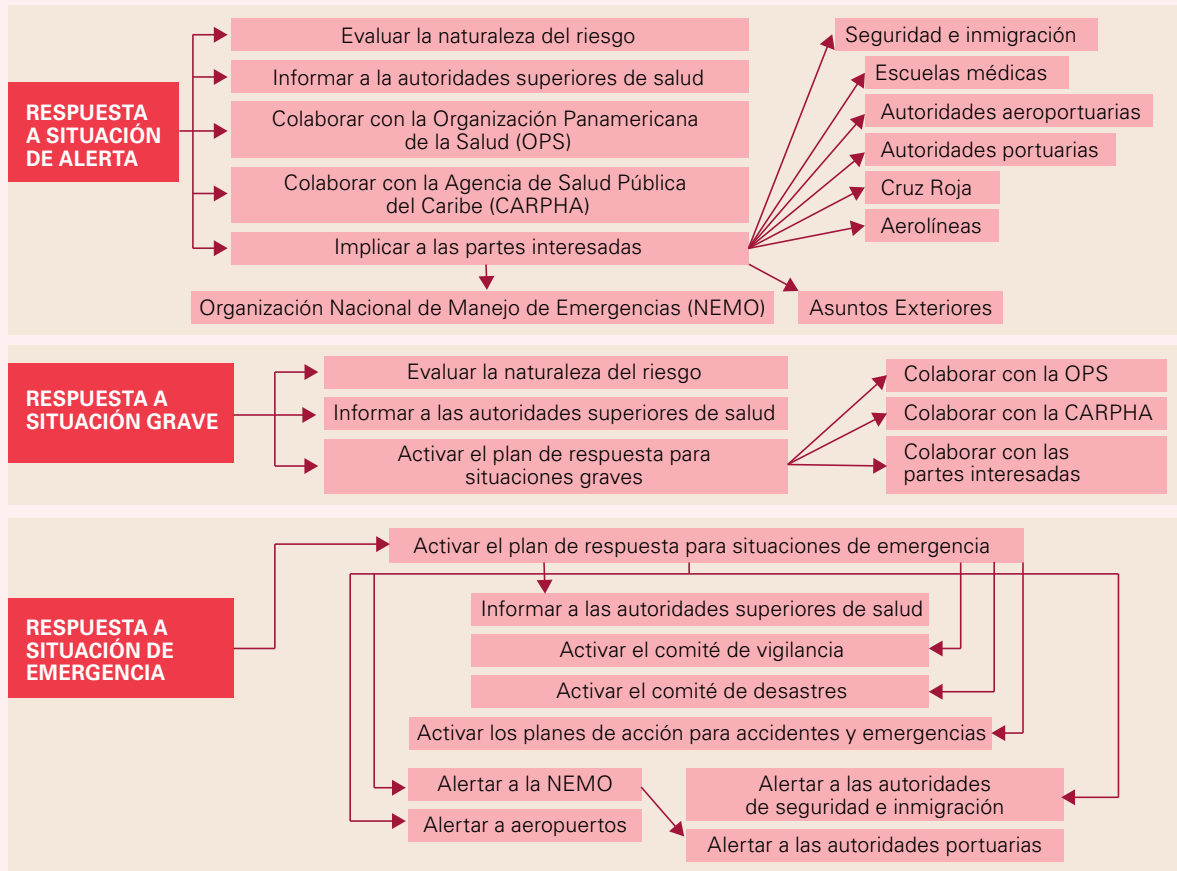
Fuente: Centro Común de Investigación/Comisión Europea/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), INFORM COVID-19 Risk Index [en línea] <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Covid-19>.

## E. Capacidades de respuesta y gobernanza de los riesgos

- Conscientes de la necesidad de prepararse y responder de manera estratégica a los peligros naturales convencionales, a lo largo de los años los gobiernos del Caribe han instaurado un conjunto de marcos jurídicos e institucionales para múltiples riesgos, a fin de orientar las operaciones de emergencia durante e inmediatamente después de los desastres. Tradicionalmente, la mayoría de los marcos para la gestión de emergencias en casos de desastre se elaboraron en función de la forma en que los riesgos entendían en ese momento. Sin embargo, la dinámica de los desastres está cambiando, como lo ha demostrado la pandemia de COVID-19, una crisis sin precedentes que subraya la necesidad de avanzar hacia un nuevo paradigma basado en un enfoque más integral y sistémico que permita abordar varios peligros de manera simultánea, así como fortalecer la resiliencia general frente a los desastres y hacer mucho más hincapié en mitigar los factores que impulsan los riesgos antes de que estos se materialicen.
- Dada la exposición de los Estados del Caribe a diversos peligros, es fundamental garantizar que las decisiones en materia de desarrollo se basen en un análisis y una cartografía exhaustivos de los riesgos de desastres (Wilkinson y otros, 2016). Históricamente, los intentos de controlar el desarrollo en las zonas costeras y de proteger los ecosistemas se han basado en disposiciones que rigen el uso de la tierra, en códigos de construcción y en normas de protección ambiental. La gestión del riesgo de desastres se sigue considerando como un ámbito reservado para las instituciones especializadas en la gestión de emergencias, lo que limita el alcance de las actividades de gestión de los riesgos. Los planes para la gestión del riesgo de desastres son elaborados por instituciones dedicadas a la gestión de emergencias o desastres. Dichas instituciones definen quiénes son los principales interesados, establecen los roles y responsabilidades de los diferentes actores y diseñan los procesos generales para cada etapa del ciclo de gestión del desastre (Wilkinson, 2020).
- La respuesta del Caribe al brote regional de COVID-19 podría describirse como una red de respuestas nacionales sustentada en una estructura de apoyo regional. Todos los países del Caribe cuentan con legislación nacional sobre desastres que rige la manera en que el Estado gestiona los riesgos de desastres<sup>18</sup>. En su respuesta al COVID-19, los ministerios y las dependencias de salud se han encargado de gestionar el impacto en la salud pública y los servicios sanitarios, en coordinación con las autoridades dedicadas a la gestión del riesgo de desastres. En Granada, por ejemplo, se activó el comité de salud de la Agencia Nacional para el Manejo de Desastres para brindar asistencia psicológica y psicosocial, entre otras funciones (Shelton, 2020). En San Vicente y las Granadinas, la respuesta fue coordinada por el Centro de Operaciones de Emergencias de Salud mediante el mecanismo de coordinación nacional, un sistema de respuesta de tres niveles en que participan actores que están fuera del sistema directo de salud y que también aprovecha el apoyo de las instituciones regionales (véase el diagrama 2) (NEMO, 2020).
- La mayoría de las instituciones nacionales de gestión de emergencias en los países analizados han desempeñado principalmente una función de apoyo a las instituciones principales, en particular haciendo disponibles sus capacidades logísticas y operacionales para distribuir bienes esenciales a las poblaciones vulnerables e insumos al personal de respuesta inicial, así como estableciendo centros de aislamiento y cuarentena, obteniendo insumos adicionales y movilizandolos a voluntarios y recursos externos. En Tabago, por ejemplo, una de las funciones desempeñadas por el Organismo para la Gestión de Emergencias de Tabago (TEMA) durante las primeras etapas del brote fue organizar el transporte de los pacientes infectados con COVID-19 a los centros de atención de salud en Trinidad (en Tabago hay un único hospital). Esto implicó coordinar las actividades de una serie de actores, entre ellos la Guardia Costera de Trinidad y Tabago, el Departamento de Bomberos, el personal de defensa, el Equipo Comunitario de Respuesta a Emergencias (CERT), los oficiales médicos a nivel de condado, los servicios médicos de emergencia de Tabago y el TEMA, todos los cuales formaron un equipo de respuesta rápida.

<sup>18</sup> Por ejemplo, en Antigua y Barbuda, la Ley de Facultades de Emergencia de 1957 y la Ley de Gestión de Desastres de 2002 rigen las labores de preparación frente a los desastres y respuesta ante las emergencias, y la gestión de los desastres recae sobre la Oficina Nacional de Servicios de Desastres (NODS) (Arvis y otros, 2021).

**Diagrama 2 | San Vicente y las Granadinas: mecanismo nacional de coordinación frente al COVID-19, 2020**



Fuente: Organización Nacional de Manejo de Emergencias (NEMO), Plan de preparación y respuesta ante enfermedades altamente infecciosas, Saint George, 2020.

- En el caso de Santa Lucía, durante la pandemia de COVID-19, la Secretaría de la Organización Nacional de Manejo de Emergencias (NEMO) continuó coordinando todas las actividades de respuesta antes, durante y después de los cambios en los niveles de alerta, de conformidad con el Plan Nacional de Gestión de Emergencias. La NEMO también asesoró a los oficiales de enlace del gobierno sobre los planes de continuidad de las operaciones, y también a los miembros del gabinete de Santa Lucía sobre la declaración de una emergencia nacional y la formulación de la política nacional de confinamiento. En la mayoría de los estados del Caribe Oriental, las organizaciones de gestión de emergencias brindaron asesoramiento a los gabinetes de las principales autoridades a cargo de la gestión de la crisis. En el caso de Jamaica, tres días después de confirmado el primer caso, el 10 de marzo, se declaró a la totalidad del país como zona de desastre. Desde entonces, el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Comunitario, el Ministerio de Salud y Bienestar y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social han coordinado sus actividades para responder a la amenaza del COVID-19 y garantizar el acceso del público a las medidas de protección social y médica del gobierno. Se instauró un subcomité del gabinete para enfrentarse al COVID-19. Los países con sistemas de protección social bien establecidos, como Jamaica, han puesto en marcha mecanismos para fortalecer la asistencia social a fin de mitigar las repercusiones de la pandemia en ese ámbito (Mera, 2020).
- El caso de Cuba demuestra que las medidas preventivas, aunadas a mecanismos de coordinación institucional a nivel vertical y horizontal que incluyan a las comunidades científica y tecnológica, pueden ser útiles para gestionar con eficacia la pandemia. En Cuba, el mecanismo de respuesta se activó antes de que se detectase el primer caso en la subregión, y aun antes de la declaración de la pandemia mundial (30 de enero de 2020). Se estableció un comité multisectorial para poner el marcha el Plan para la Prevención y el Control del COVID-19, aprobado por el Gobierno de Cuba. El Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil de Cuba, como integrante del comité multisectorial, brindó orientación a los consejos de defensa a nivel provincial y municipal. Simultáneamente, un comité multidisciplinario científico y de investigación intensificó las investigaciones sobre el



COVID-19<sup>19</sup>. Lo que es más importante, el amplio acceso a la salud en Cuba, que se sustenta en su sistema universal de cobertura de salud, su activa participación a nivel comunitario y la eficacia de sus mecanismos de comunicación también han contribuido a proteger a los cubanos. Esta respuesta podría ayudar al país a reactivar su industria turística y recuperarse más rápidamente.

- En muchos países, la respuesta a la pandemia ha obligado a examinar, revisar o actualizar los planes y las políticas existentes; entre ellos, los planes de respuesta a las emergencias, los planes de operaciones de emergencia, los procedimientos operativos estándar, los planes institucionales de continuidad de las operaciones y los planes para la gestión de los refugios. Santa Lucía elaboró un plan de preparación y respuesta para el nuevo coronavirus 2019, en tanto que San Vicente y las Granadinas desarrolló un plan de preparación y respuesta para enfermedades altamente contagiosas. Además, varios países establecieron grupos de trabajo multisectoriales especiales a nivel nacional para enfrentar el COVID-19; entre ellos, Antigua y Barbuda, Barbados, las Bahamas, Cuba, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. Se instó a los distintos sectores del gobierno, en particular a las oficinas nacionales para la gestión de desastres, a que fortalecieran las capacidades a nivel nacional y comunitario para prepararse para la llegada de un huracán en medio de la pandemia. En general, los gobiernos del Caribe han tenido relativo éxito en lo referido a aplanar la curva de contagios del COVID-19 durante la primera ola.
- La cooperación subregional entre los países del Caribe también ha ayudado a mitigar la escasez de bienes y servicios durante la crisis. Los gobiernos nacionales han aprovechado los marcos regionales de cooperación como herramienta para promover la resolución conjunta de problemas. Mediante el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA), y en apoyo de sus 18 Estados miembros, se ha establecido un marco de coordinación para propiciar la comunicación a nivel transnacional e intergubernamental, la aplicación de medidas para contener los contagios, la adopción de estrategias conjuntas de asistencia médica y el establecimiento de un centro internacional logístico y de asistencia en Barbados. El CDEMA y el Organismo de Salud Pública del Caribe han brindado recursos y conocimientos fundamentales que han permitido reforzar la capacidad regional para la realización de pruebas y los aspectos logísticos de la respuesta al brote. El establecimiento de alianzas estratégicas del bloque subregional con actores multisectoriales clave permitió poner en marcha procesos de adquisición conjunta, lo que mejoró el poder de compra de los países (UNOPS/EIU, 2020). Otras entidades de la región —como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK) y la Universidad de las Indias Occidentales— han aportado asistencia técnica y financiera adicional, cada una a través de los mecanismos descritos. También se ha producido un importante nivel de cooperación Sur-Sur con Cuba y con la República Dominicana, entre otras cosas en lo referido al intercambio de conocimientos. En síntesis, la cooperación subregional ha sido una manera eficaz de compensar las deficiencias a nivel nacional y de fortalecer la capacidad general. A lo largo y ancho de la región, se han establecido alianzas eficaces en materia de supervisión, evaluación y alerta temprana referidas a los riesgos climáticos; por ejemplo, en Cuba, a través del Centro para el Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCCC) y el Instituto de Meteorología e Hidrología del Caribe (IMHC).
- El sector privado también se ha movilizado para apoyar a las comunidades y a sus pares. Por ejemplo, en la República Dominicana, el Consejo Nacional de la Empresa Privada donó al Gobierno equipos de diagnóstico y materiales para la realización de pruebas. La Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO) lanzó una iniciativa en asociación con empresas del sector privado para invitar a la comunidad empresarial a apoyar las iniciativas de respuesta. Además, la Red de Cámaras de Comercio del Caribe (CARICHAM), que representa a 21 cámaras de comercio de la subregión, se movilizó para apoyar a sus miles de socios en ámbitos relacionados con la recuperación comercial, la creación de capacidad para el desarrollo empresarial y la provisión de orientación para la reconversión de empresas, entre otras iniciativas, en su mayoría dirigidas a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Alrededor del 80% de todas las empresas de turismo de la OEEO son mipymes, y constituyen una de las principales fuentes de empleo para las mujeres, los jóvenes y las comunidades rurales. La CARICHAM ha estado liderando los esfuerzos para promover la participación del sector privado en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y fomento de la capacidad, a fin de aumentar la conciencia sobre los riesgos e integrar la dimensión del riesgo en las prácticas de negocios y las decisiones de inversión.

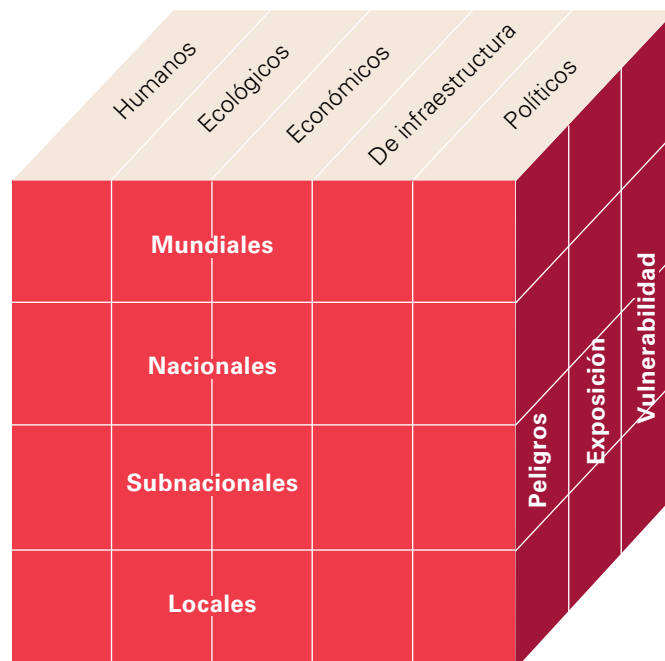
<sup>19</sup> Según el Registro Público Cubano de Ensayos Clínicos (RPCEC), Cuba comenzó la fase de pruebas de su propia vacuna contra el COVID-19, Soberana 01, a finales de agosto. La vacuna fue producida por el Instituto Finlay de Vacunas, de gestión estatal.

- La respuesta a la pandemia y la reorganización de las prioridades en lo referido a los recursos que exige (incluidos los recursos humanos) han aumentado la presión sobre los sistemas nacionales de emergencia. En este contexto, las actividades de preparación frente a los huracanes son un desafío. Además, los efectos socioeconómicos del COVID-19 han aumentado las vulnerabilidades, lo que se traduce en un aumento del riesgo de desastres. Esto implica que las perturbaciones climáticas u otros peligros podrían tener efectos devastadores y exigir que los sistemas nacionales de emergencia presten asistencia a un mayor número de personas.
- Si bien ha planteado desafíos, la pandemia de COVID-19 también ofrece la oportunidad de poner de relieve la importancia de reducir el riesgo de desastres y la necesidad de atacar los factores subyacentes que lo producen. Para reducir el riesgo de desastres se necesitan enfoques multisectoriales de múltiples interesados. Contar con sistemas sólidos de gobernanza, que generen un fuerte sentido de apropiación en las partes interesadas clave y en las entidades nacionales pertinentes, es fundamental para prevenir, mitigar, gestionar y enfrentar los riesgos con eficacia. Sobre la base de un enfoque pangubernamental, el sector sanitario, incluidos científicos y virólogos, también debe estar bien representado en los sistemas de gobernanza dirigidos a reducir los riesgos, a fin de orientar y liderar las estrategias, las políticas y los planes para enfrentar los peligros biológicos. Al mismo tiempo, los peligros biológicos deben ser plenamente integrados a las políticas y estrategias en materia de reducción de riesgo de desastres. Garantizar la resiliencia del sector sanitario debe ser una de las prioridades de los marcos nacionales de gobernanza de los riesgos (UNDRR, 2020). La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la naturaleza sistémica de los riesgos y los efectos en cadena que producen los peligros. Ahora los responsables de la formulación de políticas reconocen que la pandemia refleja las profundas interrelaciones entre los sistemas humanos, políticos, económicos y ambientales a través de los distintos sectores y países.

## F. Más allá del enfoque peligro por peligro en materia de gestión de los riesgos

- La naturaleza sistémica de los riesgos complejos, incluido el cambio climático, exige métodos que vayan más allá de los enfoques tradicionales en materia de reducción del riesgo de desastres, que se caracterizan por la compartimentación, la sectorización y la departamentalización. Para evitar respuestas fragmentadas a los problemas sistémicos, las iniciativas de reducción del riesgo de desastres deben ser de naturaleza verdaderamente multisectorial y contar con el apoyo de múltiples partes interesadas. Las estructuras para gestionar el riesgo deben ser ágiles y adaptables y tener en cuenta las interacciones y las repercusiones entre los sistemas, con vistas a hacer frente a su complejidad y desarrollar las herramientas necesarias para adoptar decisiones que tomen en cuenta los riesgos y permitan a las sociedades humanas vivir en contextos de incertidumbre.
- El cubo de impactos del Marco Mundial de Evaluación de Riesgos que figura en el diagrama 3 contiene un resumen de los factores que impulsan las fallas sistémicas y sus potenciales impactos. Existe un fundamento empírico sólido para la inclusión y la importancia de todas las variables en el diagrama (véanse el análisis que antecede y la bibliografía). El desafío surge al evaluar y gestionar sus interdependencias en lo relacionado con las distintas escalas y comunidades, y al intentar encontrar nuevas maneras de analizar los problemas y las amenazas a fin de definir opciones que tengan en cuenta los beneficios conjuntos y las concesiones necesarias.
- El grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relativa a la reducción del riesgo de desastres ha definido la gobernanza del riesgo de desastres como<sup>20</sup> “el sistema de instituciones, mecanismos, políticas y marcos jurídicos y otras disposiciones para orientar, coordinar y supervisar la reducción del riesgo de desastres y otros ámbitos conexos en materia de políticas” (Naciones Unidas, 2016, pág. 15). Por ende, la gobernanza del riesgo de desastres supone contar con planes claros y que puedan ponerse en práctica, respaldados por la legislación y por instituciones sólidas, que garanticen la reducción de los riesgos de desastre existentes e impidan el surgimiento de nuevos riesgos, entre otras cosas mediante la protección del medio ambiente.

<sup>20</sup> La gobernanza tiene numerosas connotaciones, pero en su acepción más amplia y común hace referencia a las estructuras y los procesos que posibilitan la adopción de decisiones colectivas (Nye y Donahue, 2000). También describe una forma distinta de gobernar en la que el Estado no es el único actor, ni necesariamente el más importante (Stoker, 1998). La gobernanza puede hacer alusión a formas de regular nuevas y más eficaces, que van más allá de la actividad estatal tradicionalmente jerárquica y suponen “algún tipo de autorregulación de los actores sociales, la cooperación entre los sectores público y privado en aras de resolver los problemas sociales, y nuevas formas de políticas multinivel” (Biermann y otros, 2010, pág. 21).

**Diagrama 3 |** Cubo de impactos del Marco Mundial de Evaluación de Riesgos

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019*, Ginebra, 2019.

- Las soluciones orientadas a la reducción de los riesgos se necesitan en ámbitos tales como la economía y la planificación, el agua, el saneamiento y la higiene, la educación, la salud y la nutrición, los medios de vida, la protección social e infantil, los refugios y la vivienda y los espacios públicos abiertos. Acrecentar la base empírica es fundamental para entender mejor los riesgos sistémicos de desastre. La capacidad de supervisión varía enormemente entre los países y las regiones, lo que va en detrimento de las capacidades locales de preparación y respuesta y afecta la comprensión global de los riesgos y las pérdidas de salud vinculadas con los desastres. Es fundamental promover el desarrollo, la difusión, la adopción y la aplicación de métodos y herramientas con base empírica a fin de minimizar los efectos que los desastres climáticos tienen sobre la salud (PNUMA, 2018). A la hora de fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres, es esencial tener en cuenta las soluciones basadas en la naturaleza, por cuanto pueden brindar ecosistemas saludables —costeros, marinos o terrestres— que protejan a las personas y a las propiedades de los peligros naturales. Se necesitan considerables esfuerzos de los sectores público y privado para garantizar que en las inversiones que se realizan en infraestructura, entre otros sectores, se tenga en cuenta la dimensión del riesgo.
- Todos estos esfuerzos exigen que haya datos disponibles y generar hipótesis y opciones que permitan a todos los actores centrar sus esfuerzos en reducir y prevenir los riesgos. La comunicación de los riesgos y los factores que los impulsan no debe limitarse a brindar la información pertinente, sino que también debe posibilitar la adopción de decisiones que tomen en cuenta los riesgos, la movilización de los recursos necesarios y la puesta en marcha de medidas para reducir el riesgo en todos los niveles. La buena gobernanza debe ser transparente, inclusiva, colectiva y eficiente a fin de reducir los riesgos de desastre existentes y prevenir el surgimiento de nuevos riesgos.
- Sin información adecuada, es imposible determinar con certeza las repercusiones reales de los desastres o entender los patrones de riesgo en desarrollo<sup>21</sup>. Es fundamental llevar un registro sistemático de los datos sobre los desastres, lo que incluye información sobre los principales daños y pérdidas. Indudablemente, dos de los principales desafíos radican en mejorar la calidad de la información y en diseñar metodologías que permitan estimar las pérdidas con mayor precisión. Para entender mejor las vulnerabilidades, también se necesita un esfuerzo sistemático,

<sup>21</sup> La Base de Datos Internacional sobre Desastres de EM-DAT y DesInventar son las dos principales bases de datos que recopilan información sobre los desastres. Los reaseguradores, como Aon y Swiss Re Group, publican informes anuales sobre los principales desastres que han ocurrido y las pérdidas asociadas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) viene publicando hace varios decenios evaluaciones sobre las repercusiones de desastres específicos en América Latina y el Caribe. Si bien estos informes no son bases de datos, sí contienen datos sobre los daños y las pérdidas en determinados sectores clave.

que incluya un aporte constante de fondos para financiar las labores de evaluación integrada de los riesgos y recopilación de datos desglosados. Esto implica aprovechar los datos procedentes de distintos marcos e indicadores a nivel mundial y utilizarlos para comparar los resultados y los cambios a través del tiempo —entre los países y hogares y dentro de ellos— y garantizar que las necesidades de los más vulnerables no sigan pasando desapercibidas. A medida que aumente el volumen disponible de datos confiables, también será posible cuantificar los efectos reales de los desastres y tomar en cuenta dicha información para diseñar políticas más eficaces.

- Por último, es importante entender que las circunstancias de la vida afectan las posibilidades de las personas de ser saludables y acceder a la educación y a los servicios básicos, así como de tener una existencia digna y “reconstruir mejor” (y de una manera más ecológica) tras una crisis. Necesitamos una gestión socioeconómica sólida y más justa, inclusiva y equitativa, basada en una comprensión sistémica y multidimensional de la vulnerabilidad, incluidas las desigualdades y disparidades que impiden compartir la prosperidad a medida que el mundo se enriquece. Debemos invertir en desarrollar el capital humano para lograr que las personas adopten decisiones que tengan en cuenta los riesgos, a fin de empoderar a los más vulnerables como agentes de cambio.
- La pandemia mundial de COVID-19, de origen zoonótico, ha puesto de manifiesto la compleja interrelación entre los sistemas humano, económico y natural y el carácter sistémico de los riesgos. También ha revelado las deficiencias en materia de gobernanza del riesgo en los sectores sanitario, económico y de la gestión de los desastres, entre otros. Las políticas de recuperación deben integrar enfoques sistémicos en lo concerniente a los riesgos y contribuir al establecimiento de marcos multisectoriales sólidos en lo referido a su gobernanza. Reducir el riesgo de desastres y las vulnerabilidades subyacentes en aras de fomentar la resiliencia es el aspecto fundamental de la agenda de desarrollo sostenible, y nunca antes había sido tan necesario.

## Bibliografía

- Arvis, B. y otros (2021), “Exploring options for forecast-based early action in the Eastern Caribbean”, Santa Lucía, Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)/AdaptAction.
- Biermann, F. y otros (2010), “Earth system governance: a research framework”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 10, Berlín, Springer.
- CRED (Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres) (2020), “EM-DAT International Disaster Database” [online] <https://www.emdat.be/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: vulnerabilidad y exposición”, *Documentos de Proyectos (LC/W.460)*, Santiago.
- Dewey, J. y G. Suarez (1991), “Seismotectonics of Middle America”, *Neotectonics of North America*, D. Burton y otros (eds.), Boulder, Geological Society of America.
- Díaz-Canel, M. y J. Núñez (2020), “Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19”, *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, vol. 10, N° 2, La Habana, Academia de Ciencias de Cuba [online] <http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/881>.
- Eckstein, D. y otros (2019), *Global Climate Risk Index 2019: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018*, Berlín.
- ECHO (Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas) (2017), “Humanitarian Implementation Plan (HIP): Latin America and the Caribbean”, Bruselas, octubre [en línea] [https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/hip\\_lac\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/hip_lac_v4.pdf).
- Lavell, A. y C. Lavell (2020), “COVID-19: relationships with disaster risk, its concept and management”, Ciudad de México, Alianza del Sector Privado para Sociedades Resilientes a los Desastres (ARISE), mayo [en línea] [https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell\\_2020-05\\_Covid-19\\_and\\_Disaster\\_v3.0.pdf](https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-05_Covid-19_and_Disaster_v3.0.pdf).
- Mera, M. (2020), “Impacto social y económico del COVID-19 y opciones de políticas en Jamaica”, *Serie de Documentos de Política Pública, N° 9*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mayo.
- Mizutori, M. y H. Hackmann (2020), “From COVID-19 crisis comes opportunity to rethink risk”, Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), 15 de junio [en línea] <https://www.undrr.org/news/covid-19-crisis-comes-opportunity-rethink-risk>.

- Mooney, H. y M. Zegarra (2020), "COVID-19: shock sin precedentes sobre el turismo en América Latina y el Caribe", *Resumen de Políticas*, N° 339, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas (2020), *A UN Framework for the Immediate Socio-economic Response to COVID-19*, Nueva York, abril.
- (2016), "Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres" (A/71/644), Nueva York, diciembre.
- NEMO (Organización Nacional de Manejo de Emergencias) (2020), *Highly Infectious Diseases Preparedness and Response Plan*, Saint George, abril.
- NGDC/WDS (Centro Nacional de Datos Geofísicos/World Data Service) (2020), "NGDC/WDS Global Historical Tsunami Database" [en línea] [https://www.ngdc.noaa.gov/hazard/tsu\\_db.shtml](https://www.ngdc.noaa.gov/hazard/tsu_db.shtml).
- NTI/JHU/EIU (Nuclear Threat Initiative/Johns Hopkins Center for Health Security/Economist Intelligence Unit) (2019), 2019 Global Health Security Index [en línea] <https://www.ghsindex.org/>.
- Nye, J. y J. Donahue (2000), *Governance in a Globalizing World*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- ONU-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), *Urbanization and Climate Change in Small Island Developing States*, Nairobi.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2018), *The Adaptation Gap Report 2018: Health*, Nairobi.
- Pulwarty, R., L. Nurse y U. Trotz (2010), "Caribbean islands in a changing climate", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 52, N° 6, Abingdon-on-Thames, Taylor & Francis.
- Rosenblatt, D., H. Mooney y M. Zegarra (2020), "Caribbean economies in the time of coronavirus", *Caribbean Quarterly Bulletin*, vol. 9, N° 1, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Saint Fleur, N., N. Feuillet y Y. Klinger (2019), "Active tectonics along the Cul-de-Sac – Enriquillo plain and seismic hazard for Port-au-Prince, Haiti", *Tectonophysics*, vol. 771, Amsterdam, Elsevier.
- Shelton, C. (2020), "Additional Financing COVID Response: OECS Regional Health Project (P174096)", Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] <http://documents1.worldbank.org/curated/en/833271590638005586/text/Project-Information-Document-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Additional-Financing-COVID-19-Response-OECS-Regional-Health-Project-P174096.txt>.
- Stoker, G. (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, vol. 50, N° 155, Hoboken, Wiley.
- Tanner, J. y K. Shedlock (2004), "Seismic hazard maps of Mexico, the Caribbean, and Central and South America", *Tectonophysics*, vol. 390, N° 1-4, Amsterdam, Elsevier.
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2020), *Words into Action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies*, Ginebra.
- (2019), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019*, Ginebra.
- (2013), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013*, Ginebra.
- UNOPS/EIU (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos/The Economist Intelligence Unit) (2020), *The Future of Public Spending: Responses to COVID-19*, Londres [en línea] <https://unops.economist.com/the-future-of-public-spending-responses-to-covid-19/>.
- USGCRP (Programa de los Estados Unidos de investigaciones sobre el cambio mundial) (2018), *Fourth National Climate Assessment. Volume II: Impacts, Risks, and Adaptation in the United States*, Washington, D.C.
- UWI (Universidad de las Indias Occidentales) (2020a), Seismic Research Centre (SRC) [en línea] <http://uwiseismic.com/>.
- (2020b), "Volcanoes: volcanic activity in the Eastern Caribbean", St. Augustine [en línea] <http://uwiseismic.com/General.aspx?id=19>.
- (2020c), "Volcanoes", St. Augustine [en línea] <http://uwiseismic.com/General.aspx?id=46>.
- Wilkinson, E. (2020), "Disaster governance in the Caribbean", *Socio-economic Impacts and Risks in the Caribbean Contributing Paper*, inédito.
- Wilkinson, E. y otros (2016), "The dilemmas of risk-sensitive development on a small volcanic island", *Resources*, vol. 5, N° 21, Basilea, Multidisciplinary Digital Publishing Institute (MDPI).

### III. Desafíos, oportunidades y recomendaciones para avanzar hacia un modelo de recuperación y desarrollo que tenga en cuenta el riesgo en el Caribe

#### A. Integrar un enfoque sistémico en materia de gestión del riesgo a los planes de recuperación

- El COVID-19 demuestra la necesidad urgente de aplicar nuevos enfoques conceptuales y analíticos para mejorar la forma de comprender y gestionar la dinámica de los riesgos, así como los complejos factores interrelacionados que los impulsan y los efectos en cascada que producen. Ahora es el momento de que las múltiples partes interesadas propicien el diálogo y las acciones necesarias para refinar, ampliar y mejorar la capacidad de entender y gestionar los riesgos sistémicos. Para avanzar más rápidamente hacia un desarrollo sostenible y una regeneración que tome en cuenta los riesgos, es fundamental incorporar enfoques basados en los riesgos sistémicos al diseño de las políticas y las inversiones en todos los sectores, en todas las geografías y a todas las escalas. Mejorar la gobernanza de los riesgos es clave. Existe una oportunidad de seguir avanzando sobre la base de los progresos realizados a la fecha.
- Integrar estrategias de reducción del riesgo de desastres a la planificación del desarrollo e incorporarlas sistemáticamente dentro de los sectores y entre ellos asegura que las decisiones y las actividades se centren en los riesgos y los tomen en cuenta. Esto también permite aumentar la resiliencia de los diferentes sectores y sus respectivos sistemas. Por ejemplo, los sistemas sanitarios resilientes basados en la atención primaria de salud a nivel comunitario pueden reducir las vulnerabilidades subyacentes, proteger los centros y los servicios de salud y ampliar la escala de las respuestas a las numerosas necesidades que surgen en las situaciones de emergencia y desastre.
- Es necesario institucionalizar y fortalecer la gestión multisectorial, interdisciplinaria y transdisciplinaria de los diferentes peligros, incluidos los biológicos. Esto incluye promover los siguientes aspectos: i) la cooperación activa entre los sectores, las organizaciones y las plataformas sobre quienes recae la gestión del riesgo de desastres, por un lado, y todos los sectores clave, como los de la salud, los sistemas alimentarios y el transporte, por el otro; ii) la cooperación y la colaboración interministeriales; iii) la definición de quiénes son los expertos del sector, incluidos los especialistas en cuestiones de derechos humanos, género, discapacidades y enfermedades crónicas, para establecer vínculos con ellos; iv) la participación de la sociedad civil; v) una mayor integración de la convergencia entre la ciencia, las políticas y la práctica mediante un enfoque que elimine la compartimentación del trabajo científico y fomente el conocimiento interdisciplinario y transdisciplinario, y vi) mecanismos sólidos para la gestión de los datos y el intercambio de conocimientos entre sectores.
- En este contexto, la elaboración de hipótesis puede ser útil para propiciar modalidades más sistémicas de pensamiento y de adopción de decisiones, en particular si quienes participan son capaces de considerar los sucesos locales en función de los factores impulsores regionales y mundiales. Las hipótesis exploratorias comienzan con situaciones actuales y analizan las repercusiones futuras de los varios factores impulsores. Dichos factores incluyen la degradación ambiental, las crisis financieras, el cambio climático, las conmociones —por ejemplo, los desastres—, o tendencias tales como la urbanización y la migración. Entender el grado de los riesgos en cascada y desarrollar formas para aislar, cuantificar y gestionar o prevenir un riesgo sistémico constituye un nuevo desafío. La profunda interrelación entre todos los sistemas actuales amplifica este reto.
- Muchos países del Caribe están en el proceso de diseñar y elaborar planes de recuperación para el período posterior al COVID-19. Los planes de recuperación deben integrar la dimensión del riesgo y armonizarse con las políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres. En este sentido, es fundamental derribar los compartimientos estancos que separan a las diferentes autoridades y partes interesadas, como los encargados de la gestión de los desastres y las autoridades de los ámbitos económico, social, ambiental y sanitario. En síntesis, los planes de recuperación deben dejar atrás el enfoque orientado a las respuestas y avanzar hacia uno de tipo preventivo, basado en un esfuerzo multisectorial que facilite las labores de mitigación, preparación, supervisión y gestión general del riesgo de desastres.

## B. Reducir el riesgo en un contexto mundial de creciente vulnerabilidad

- En cualquier plan o iniciativa de desarrollo que busque dar respuesta a los daños socioeconómicos causados por el COVID-19, o prevenir un suceso similar en el futuro, deben tenerse en cuenta los factores que hicieron que el COVID-19 se transformase en un desastre mundial. La pandemia mundial ha puesto de relieve la naturaleza de los riesgos sistémicos existentes y la precariedad de los sistemas de los que dependen el comercio, los alimentos, la energía, el transporte y las redes de seguridad social. El desastre ha afectado los entornos sociales, económicos y físicos, es decir, los mismos sistemas que propiciaron las condiciones para que el virus surgiera y se propagara hasta transformarse en una catástrofe mundial.
- Disminuir la vulnerabilidad es una de las maneras más eficaces de reducir el riesgo que plantean los desastres. Es necesario entender la manera en que la cadena de efectos negativos del COVID-19 está afectando a diferentes grupos de personas. Los gobiernos deben aprovechar la oportunidad para acelerar sus acciones dirigidas a luchar contra los factores históricos e inherentes que impulsan el riesgo, como la informalidad, la desigualdad, la pobreza y la falta de representación política, a fin de que asegurarse de no dejar a nadie atrás. A la hora de diseñar programas de contingencia y de recuperación económica, es necesario tomar en cuenta cuestiones tales como el alto riesgo de quedar desempleado, la probabilidad de ser víctima de violencia familiar y la carga excesiva de trabajo que recae sobre las mujeres durante los confinamientos.
- Al formular planes de recuperación, o al diseñar o examinar estrategias de reducción del riesgo, es esencial establecer un proceso verdaderamente inclusivo y participativo, a fin de garantizar que las opiniones de todos —en particular las de los más vulnerables— sean escuchadas, y que todos los conocimientos, percepciones y contribuciones sean tenidos en cuenta. Estas estrategias y su aplicación son fundamentales para recuperarse con eficacia de los efectos sistémicos del COVID-19, así como para mitigar las posibles nuevas olas de contagios en otras partes del mundo, o prepararse para ellas, y enfrentarse a otros peligros graves y recurrentes, como la estación de huracanes en el Caribe. Diseñar o examinar estas estrategias y planes nunca había sido tan importante. De hecho, numerosos países del Caribe están elaborando planes y estrategias nacionales de reducción de riesgo de desastres —conocidas como Programas de Trabajo en el País en los Estados que integran el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre— a fin de alcanzar la meta e)<sup>22</sup> del Marco de Sendái para finales de 2020. Gracias a su enfoque sistémico en lo relacionado con el riesgo, estas estrategias también deberían ser útiles para poner de relieve los factores subyacentes que impulsan el riesgo y las causas profundas de la vulnerabilidad, y contribuir a luchar contra ellos. Un análisis integral del riesgo de desastres debería fortalecer los marcos de gobernanza en ese ámbito, con especial hincapié en los más vulnerables.

## C. Garantizar la coherencia entre la reducción del riesgo de desastres y la agenda sobre el cambio climático posterior al COVID-19 puede ofrecer la oportunidad de propiciar una recuperación más verde, más azul y más resiliente

- Además de su posible vinculación con la aparición de peligros biológicos, está demostrado que el cambio climático aumenta las vulnerabilidades y disminuye las capacidades, lo que socava las iniciativas de reducción de los riesgos biológicos. Por ejemplo, las enfermedades transmitidas por vectores siguen contribuyendo de manera considerable a la carga mundial de morbilidad, y ocasionan epidemias que perjudican la seguridad sanitaria y tienen repercusiones socioeconómicas más amplias en todo el mundo. Por ello, es importante armonizar los esfuerzos en los ámbitos de la salud pública, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático (UNDRR, 2020). La actual crisis no debería ir en menoscabo de los acuerdos y las metas establecidas en los principales marcos de desarrollo, como la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa).

<sup>22</sup> "Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020" (Naciones Unidas, 2015).

- Los gobiernos deben reconocer y valorar el papel que desempeña la naturaleza en la reducción de los riesgos. Nuestras sociedades y economías dependen por completo de contar con ecosistemas viables y productivos, y son sumamente vulnerables a la degradación cada vez más acelerada de la naturaleza (GEC y otros, 2020). Las iniciativas de recuperación económica deben promover la transición hacia una economía más justa, más verde y más azul, y reconocer que los modelos económicos basados en el supuesto de que los recursos naturales son ilimitados constituyen una amenaza a la existencia de la humanidad. La labor de los países en lo referido a la planificación de la adaptación, los planes nacionales de adaptación y las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres ofrecen una oportunidad única de aplicar un enfoque sistemático para acelerar el progreso hacia la meta compartida de promover la resiliencia en el desarrollo.
- La mayoría de los planes de desarrollo de los países de la subregión vinculan el cambio climático con el riesgo de desastres. Si bien las políticas en materia de cambio climático no siempre abordan la cuestión de la reducción del riesgo de desastres, la mayoría de las medidas de adaptación o mitigación propuestas son beneficiosas en ese sentido (CEPAL, 2019). Con todo, es fundamental armonizar estrechamente las políticas y prácticas de adaptación al cambio climático y de reducción del riesgo de desastres para garantizar un uso eficiente de las capacidades y los recursos financieros, y para mejorar el conocimiento y la pericia técnica necesarios para evaluar, entender, reducir y gestionar los riesgos climáticos y no climáticos. Esto aumentará la eficacia y la sostenibilidad de las medidas de adaptación al cambio climático y de reducción del riesgo de desastres, además de mejorar las labores de preparación frente a los desastres y de planificación de la respuesta. Para lograr esta armonización, los gobiernos deben instaurar sistemas de gobernanza del riesgo que contemplen ambas esferas. Con ese afán, la Comunidad del Caribe (CARICOM) ha hecho un llamamiento para la aplicación plena del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres y del Acuerdo de París como los mecanismos necesarios para alcanzar los ODS<sup>23</sup>.
- Es necesario que los paquetes de recuperación, que deben reconocer las interrelaciones entre la salud humana y la ambiental, estén orientados a fortalecer la resiliencia frente a los riesgos, incluidos el cambio climático, la destrucción de la biodiversidad y la profundización de la desigualdad. Los riesgos climáticos y de desastres no se manifiestan de forma aislada, sino que interactúan con otros riesgos y agravan las vulnerabilidades socioeconómicas. Las iniciativas de estímulo y recuperación deben atender las causas subyacentes de los riesgos sistémicos mediante reformas e inversiones inclusivas, prácticas y focalizadas que permitan hallar un equilibrio entre las prioridades socioeconómicas y las ambientales (GEC y otros, 2020). Habida cuenta de las limitaciones financieras de varios de los países del Caribe, el apoyo nacional será fundamental, aunque también deberían estudiarse las oportunidades viables de recibir apoyo de los ámbitos regional e internacional.

#### **D. Financiar la gestión del riesgo de desastres y un plan de recuperación basado en los riesgos frente al COVID-19**

- Los países del Caribe enfrentan importantes limitaciones financieras que reducen su capacidad de aplicar políticas de disminución del riesgo de desastres y de recuperación o reconstrucción tras un desastre. A raíz de sus elevados índices de endeudamiento y la carga que representa el servicio de la deuda sobre sus presupuestos nacionales, su espacio fiscal es escaso. Además, muchos países del Caribe pertenecen al grupo de los países de ingreso medio, lo que les impide acceder a financiamiento en condiciones favorables<sup>24</sup>. El costo de poner en marcha planes de recuperación tras un desastre o una caída en los ingresos ocasionada por una crisis económica puede tener efectos económicos negativos de largo alcance e ir en menoscabo de las iniciativas de desarrollo de los gobiernos.
- A la fecha, las medidas de aislamiento adoptadas por los Gobiernos del Caribe han logrado mantener la pandemia de COVID-19 bajo control. Sin embargo, las perspectivas económicas y sociales no son buenas, en particular debido a que los Gobiernos no pueden aplicar paquetes de estímulo fiscal para la producción ni efectuar transferencias a las personas debido a las restricciones financieras mencionadas. La gestión integral del riesgo de desastres también entraña desafíos en lo referido

<sup>23</sup> Véase CARICOM/Naciones Unidas (2019, pág. 2) y la labor del Centro para el Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCCC), el organismo de la CARICOM dedicado a este tema (CCCCC, 2020).

<sup>24</sup> Según la CEPAL (2018), estos niveles de endeudamiento se vinculan con las perturbaciones económicas externas y los desastres.



al financiamiento. Es particularmente recomendable establecer estrategias supervisadas por los Ministros de Finanzas u otras autoridades nacionales pertinentes para gestionar las repercusiones financieras de los desastres, respetando las diferencias en el nivel de responsabilidad nacional por los riesgos de desastre en los diferentes países (OCDE, 2017).

- En lo referido al financiamiento de las políticas de respuesta al COVID-19, no podrán realizarse progresos sin cooperación o solidaridad en los planos internacional y regional. Este problema debe abordarse desde una perspectiva regional. En este sentido, la CEPAL ha hecho un llamamiento para la adopción de medidas excepcionales para responder a una crisis sin precedentes. Las cinco medidas recomendadas para aumentar el espacio fiscal a corto y mediano plazo son (Bárcena, 2020b):
  - i) La iniciativa de canje de deuda por medidas de adaptación al cambio climático de la CEPAL, incluida la creación de un Fondo de Resiliencia del Caribe. El principal cometido del Fondo sería destinar los fondos prometidos para el clima y otras contribuciones a la gradual reducción del endeudamiento del Caribe. Se trata de una estrategia innovadora que supone aprovechar los flujos de financiamiento en condiciones favorables para transformar la deuda de la subregión en una fuente de inversión en iniciativas que fortalezcan la resiliencia y otros proyectos conexos, una característica que lo distingue de los mecanismos usuales de reducción de la deuda. Los Estados miembros necesitarán recibir apoyo flexible de las instituciones multilaterales, incluidas líneas de financiamiento de emergencia. La condonación de los pagos del servicio de la deuda puede ser un mecanismo sumamente útil para cubrir las necesidades de financiamiento. La propuesta para un Fondo de Resiliencia del Caribe tiene el potencial de ofrecer el alivio a largo plazo que tanto se necesita, en particular a los países de ingreso medio (Bárcena, 2020c).
  - ii) Moratorias de las deudas y acceso a financiamiento en condiciones favorables, y cambios a los criterios de admisibilidad para recibir apoyo de las instituciones financieras internacionales. Los líderes de los países del G20 deben permitir que las organizaciones multilaterales otorguen préstamos a tasas de interés favorables y extiendan medidas de alivio de las deudas, en particular para los países muy endeudados; por ejemplo, prorrogando las fechas de pago o condonando la deuda. En caso contrario, será imposible realizar los pagos y el espacio fiscal se verá aún más reducido (Bárcena, 2020b). Canalizar los esfuerzos de alivio y reestructuración de la deuda mediante un marco regional, como la iniciativa de canje de deuda por medidas de adaptación al cambio climático de la CEPAL, podría ser un enfoque estratégico.
  - iii) Bonos de contingencia, con cláusulas específicas para los huracanes. Incluir este tipo de cláusula en los contratos de deuda podría permitir a los países afectados por desastres diferir los pagos del capital o de los intereses —o ambos— por un plazo predeterminado (Waithe, 2019).
  - iv) Bonos verdes y azules. Estos instrumentos financieros podrían ofrecer a los gobiernos de la región nuevas oportunidades de acceder a los mercados internacionales para financiar infraestructura resiliente e iniciativas de adaptación y de reducción del riesgo de desastres. Constituyen una modalidad innovadora de movilizar capitales privados para promover el desarrollo sostenible, y permiten a las instituciones del sector público y a los gobiernos locales reorientar los mercados de capital hacia inversiones bajas en carbono y resilientes al clima.
  - v) Apoyo de la liquidez mediante la emisión de derechos especiales de giro. Una asignación general de derechos especiales de giro sería especialmente útil para apoyar a los países en desarrollo, como los del Caribe, que actualmente no están debidamente amparados en las redes internacionales de seguridad financiera.

## E. Promover el apoyo a la ciencia y la tecnología y su uso

- Si bien las inversiones en investigación y desarrollo en América Latina y el Caribe son particularmente bajas y en general no están orientadas a la gestión del riesgo de desastres, la comunidad científica ha logrado avanzar sustancialmente hacia una comprensión de los riesgos basada en datos empíricos. En la actual crisis, algunos proyectos de investigación anteriormente prioritarios sobre determinados peligros naturales y sus repercusiones podrían verse afectados o llegar a cancelarse. Con todo, gran parte de estas investigaciones siguen siendo válidas, por cuanto se centran en analizar peligros cuyas dinámicas no guardan relación con la actual pandemia. Existe

una necesidad acuciante de evaluar las necesidades adicionales de los países para enfrentarse a contingencias que no se relacionan con el COVID-19, sin dejar de fortalecer sus sistemas de gobernanza del riesgo sobre la base de un enfoque sistémico y de base científica en materia de riesgos.

- Los responsables de la formulación de políticas deben aumentar las inversiones para promover políticas con base empírica y acciones integradas en los ámbitos interrelacionados de la reducción del riesgo de desastres, la acción contra el cambio climático y el desarrollo sostenible. La crisis del COVID-19 está generando datos que contribuirán al diseño de políticas con base científica que serán útiles para enfrentar las cuestiones relacionadas con el cambio climático y el riesgo de desastres en el futuro. Es fundamental mejorar la comprensión sobre los factores que subyacen a los riesgos biológicos y las repercusiones del crecimiento urbano, de la planificación del uso de la tierra (o la falta de ella), de la gestión insostenible de los recursos naturales y de la destrucción de los ecosistemas terrestres, costeros y marítimos. Para facilitar las labores futuras de planificación, también es fundamental analizar la fragmentación de las cadenas de producción y la dependencia de las importaciones para enfrentar la pandemia. Por último, es necesario realizar un análisis exhaustivo de las fortalezas y las debilidades de los sistemas de salud y saneamiento, de la importancia de los sistemas de protección social y de los desafíos en materia de gobernanza.
- En los sistemas complejos, los riesgos no surgen ni se materializan en un sector a la vez. Sin embargo, las estructuras institucionales actuales pasan por alto las múltiples facetas de estas cuestiones debido a la existencia de protocolos que exigen dar respuesta únicamente a las situaciones abarcadas dentro de la jurisdicción específica de cada institución. Las crisis sanitarias se tratan en la órbita de los ministerios de salud, en tanto que los problemas económicos son competencia de los ministerios de finanzas o empleo. De manera similar, los riesgos ecológicos que se solapan con los de tipo político o cultural se siguen atendiendo, en la mayoría de los casos, de manera simultánea y aislada, pese a que es mejor investigarlos y entenderlos en función de su interdependencia. Es necesario profundizar la investigación intersectorial y aumentar la comunicación entre los distintos sistemas sociales (UNDRR, 2019).
- En suma, es fundamental entender mejor la manera en que el riesgo surge y se propaga a través de sistemas interconectados, la forma en que los impactos se reproducen con consecuencias inesperadas cuando el riesgo se manifiesta, y especialmente la manera de evitar que esto ocurra (Mizutori y Hackmann, 2020). Mejorar los vínculos y el contacto entre los sectores hará que las comunidades sean más sólidas y resilientes frente a los riesgos de largo plazo y las emergencias repentinas.

## **F. Fortalecer la integración y la cooperación regionales para promover una gobernanza regional eficaz del riesgo de desastres y propiciar la recuperación socioeconómica**

- La crisis sanitaria pone a prueba las capacidades de cooperación, aprendizaje y adaptación en un contexto de profunda incertidumbre y aumento de los riesgos. Aplicar mecanismos multisectoriales y multinacionales de coordinación para definir qué recursos hay disponibles a fin de combinarlos y asignarlos, de forma tal de proteger las economías de escala y generar eficiencias, puede propiciar una recuperación coordinada y reducir las vulnerabilidades. La pandemia de COVID-19 y sus repercusiones a corto, mediano y largo plazo subrayan la importancia de establecer canales de cooperación y entendimiento común basados en la humanidad y la solidaridad.
- En este contexto de creciente complejidad, interdependencia y riesgos sistémicos, examinar las estructuras actuales de gobernanza del riesgo es clave. Esto debe incluir una reflexión sobre el papel que desempeñan los sistemas de gestión del riesgo de desastres en cada uno de los países y subregiones, a fin de garantizar que estén debidamente dotados de los recursos, los conocimientos, el mandato y las facultades que se necesitan para responder con eficacia a los efectos complejos y en cascada que exigen un enfoque multisectorial. Contar con sistemas de gobernanza interconectados que generen un sólido sentido de apropiación en las partes interesadas clave y en las entidades nacionales y regionales pertinentes es esencial para prevenir, mitigar, gestionar y enfrentar con eficacia los riesgos.

## G. Integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo

- La naturaleza sistémica de los riesgos complejos exige un enfoque que trascienda los métodos tradicionales y compartimentados de reducción del riesgo de desastres. Es imposible enfrentar la complejidad del riesgo de desastres usando el modelo convencional de resolución de problemas, que se basa en compartimentarlos e intentar resolver los síntomas. Para que los esfuerzos por reducir los desastres sean eficaces, es fundamental abandonar el modelo simplista que ignora las características sistémicas de los fenómenos extremos. Lo anterior vale para los arreglos institucionales para la gobernanza del riesgo, las organizaciones comunitarias, las iniciativas de investigación y el diseño de políticas. La planificación para el desarrollo puede desempeñar un papel fundamental, ayudando a incorporar un enfoque sistémico en la gobernanza del riesgo (Bello, Bustamante y Pizarro, 2020). Las estructuras de gobernanza del riesgo deben responder a sistemas complejos y adaptables y desarrollar herramientas útiles para adoptar decisiones basadas en el riesgo que permitan a las sociedades humanas vivir en un contexto de incertidumbre.
- En la planificación para el desarrollo se reconoce la complejidad de las interrelaciones que vinculan a los elementos que interactúan (procesos, instrumentos, instituciones y actores) a la hora de enfrentar obstáculos de desarrollo. Un enfoque sistémico en lo referido a la planificación supone evitar las respuestas fragmentadas, sin dejar de reconocer los desafíos en materia organizacional y operacional. Algunos desafíos prácticos vinculados con la gestión de las interacciones complejas incluyen los diversos horizontes temporales para las acciones públicas y las interrelaciones entre los diferentes sectores, actores y niveles de gobierno<sup>25</sup>. La planificación para el desarrollo, que permite trabajar en pos de un objetivo común mediante prácticas interrelacionadas, es el mecanismo por excelencia para dotar de coherencia a estas diferentes dimensiones (Máttar y Cuervo, 2017).
- La mayoría de los países del Caribe cuentan con instrumentos nacionales de planificación<sup>26</sup>. Si bien al analizar los planes de desarrollo en la subregión surgen ámbitos de mejora, algunos países han realizado progresos en la definición de sus programas de desarrollo sostenible. Una de las debilidades que la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto es que en los planes de desarrollo no se ha incorporado una comprensión plena de lo que implica la reducción del riesgo de desastres. Para responder al desafío que entrañan el cambio climático y el desarrollo sostenible, es fundamental comprender la naturaleza sistémica del riesgo, lo que implica integrar la gestión de riesgo de desastres en los planes nacionales. Se trata de una necesidad que los países deben atender con urgencia.
- En el Caribe posterior al COVID-19, los planes nacionales de desarrollo sostenible deberán definir una estrategia de recuperación y desarrollo integrado a largo plazo que se base en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que refleje las circunstancias y prioridades nacionales y que responda a las habilidades específicas de la subregión. Estos planes a mediano y largo plazo también deben servir como un marco de desarrollo que tenga en cuenta los factores exógenos de riesgo y que integre estrategias para fomentar la resiliencia y responder con eficacia a las perturbaciones económicas y ambientales (CEPAL, 2020a).

<sup>25</sup> Estos desafíos pueden clasificarse en tres categorías. Intertemporales: las acciones públicas avanzan de conformidad con diferentes horizontes temporales, por lo que los mecanismos deben establecer vínculos entre las acciones a corto, mediano y largo plazo. Intersectoriales: las acciones públicas son llevadas a cabo por bloques institucionales especializados en determinados temas, ámbitos o sectores. La planificación debe establecer vínculos entre dichas acciones y tomar en cuenta sus interacciones. De escalas múltiples: las acciones públicas se desarrollan en niveles del gobierno con diferentes alcances y coberturas territoriales. Como ocurre con los desafíos intersectoriales, en la planificación deben armonizarse las diversas acciones, así como tomarse en cuenta las interacciones, gestionar los vínculos y las sinergias entre los distintos niveles —desde el ámbito mundial hasta local—, y establecer interrelaciones entre múltiples actores. Se adoptan acciones públicas con respecto a una multiplicidad de actores con diferentes intereses y valores. En la planificación es necesario definir con precisión y entender quiénes son estos actores y cómo se interrelacionan, promoviendo la participación y el diálogo en pos de una meta común (CEPAL, 2019).

<sup>26</sup> A continuación se incluye una lista de los instrumentos de planificación nacional por país: Antigua y Barbuda (Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo para el Período 2016-2020, el Plan Nacional de Desarrollo (en fase de elaboración, con el apoyo de la CEPAL); Bahamas (Plan Nacional de Desarrollo de las Bahamas: Visión 2040); Barbados (Estrategia de Crecimiento Desarrollo de Barbados (BGDS) 2013-2020, Plan Nacional Estratégico de Barbados 2005-2025); Dominica (Estrategia Nacional de Desarrollo de la Resiliencia de Dominica 2030); Granada (Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035, Plan Nacional de Desarrollo Físico); Haití (Plan Estratégico de Desarrollo de Haití); Jamaica (Visión 2030 Jamaica: Plan Nacional de Desarrollo (2010), plan nacional espacial (en fase de elaboración)); República Dominicana (Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030); San Vicente y las Granadinas (Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2025); Santa Lucía (Plan Estratégico y de Desarrollo a Mediano Plazo (2016-2020, en fase de examen), plan nacional de desarrollo en fase de elaboración, con el apoyo de la CEPAL); Trinidad y Tabago (Visión 2030: Estrategia Nacional de Desarrollo de Trinidad y Tabago 2016-2030). Toda esta información puede consultarse en CEPAL (2020b).

- Tras lo ocurrido con el COVID-19, la nueva generación de planes nacionales de desarrollo sostenible también debe incluir políticas que permitan responder al potencial riesgo de nuevas pandemias. Por ejemplo, se prevé que la tasa de urbanización en el Caribe, que pasará de un 70% en 2015 a un 82,5% en 2050, superará a la de América Latina. A medida que el Caribe se vuelva cada vez más urbano, será fundamental aumentar su resiliencia a los riesgos sociales y ambientales mediante la incorporación de herramientas de planificación orientadas a problemas tales como los asentamientos informales, las deficiencias en materia de vivienda y las desigualdades territoriales, cuestiones todas que se han vuelto más apremiantes en el contexto del COVID-19 (CEPAL, 2019).
- Habida cuenta de que en el pasado los planes de desarrollo en general han sido de corto aliento, a menudo debido a la falta de apoyo político, también será importante promover la elaboración de nuevos planes nacionales de desarrollo mediante procesos verdaderamente participativos e inclusivos. Un enfoque que ha resultado eficaz ha sido asignar la responsabilidad de planificar el desarrollo nacional a un órgano autónomo dotado del mandato legislativo necesario para garantizar su permanencia en el tiempo. Actualmente, Granada está evaluando la posibilidad de aplicar dicho enfoque con su propuesta de establecer un Instituto de Desarrollo Sostenible para propiciar un enfoque coordinado e integrado en materia de planificación para el desarrollo y aplicar su Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035. Con el establecimiento de este instituto, Granada se unirá a Jamaica como los únicos países del Caribe con un organismo dedicado a la planificación del desarrollo nacional. Se ha instado a que más países adopten este enfoque apolítico en lo referido a la planificación del desarrollo nacional a fin de institucionalizar el proceso y lograr que los planes de desarrollo de la próxima generación sean verdaderamente sostenibles a largo plazo (CEPAL, 2020a).
- Regresar a la antigua normalidad, por lo tanto, implica volver a las mismas condiciones anteriores, que se refuerzan entre sí y dieron origen a la pandemia. Restablecer el *statu quo* —es decir, reconstruir los mismos sistemas—, generará más riesgos y nos llevará a resultados similares. Si se estructuran correctamente, las acciones que los gobiernos adopten pueden transformar los sectores que luchan por salvar. La urgencia es clara, y la oportunidad está ante nosotros.

## H. Observaciones finales

- El examen de los efectos de la pandemia de COVID-19 y los desafíos que estos plantean a los sistemas nacionales requiere una reflexión exhaustiva sobre la necesidad de fortalecer los actuales mecanismos de gobernanza del riesgo para poder mejorar la comprensión, la preparación y la respuesta relativas a riesgos más complejos e interconectados. Los primeros resultados del estudio llevado a cabo en el Caribe indican que los mecanismos regionales crean capacidades en materia de información, comunicaciones, intercambio de conocimientos y procedimientos de adquisición (por ejemplo, de suministros médicos esenciales). Estos mecanismos facilitan también acciones transfronterizas eficaces que contribuyen a mejorar la respuesta integrada en la región. Los ejemplos de colaboración entre múltiples sectores a nivel regional podrían servir de modelo para desarrollar las capacidades de los sistemas nacionales, a fin de adoptar un enfoque multisectorial a la hora de afrontar los desafíos relacionados con la gobernanza del riesgo en el contexto de los riesgos sistémicos en el futuro. El análisis de las repercusiones de la pandemia muestra que es necesario llevar a cabo cambios profundos en la práctica y en las políticas, y que la participación de los actores del desarrollo y de los responsables de las políticas en las decisiones sobre la reducción del riesgo de desastres —así como su cabal comprensión de este enfoque— resultan fundamentales.
- Los efectos económicos y sociales del COVID-19 han sido devastadores para el Caribe, y se perpetuarán por varios años. La pandemia ha sacado a luz las deficiencias de los modelos de desarrollo actuales y puesto de relieve sus limitaciones, tanto a nivel mundial como en el caso de América Latina y el Caribe en particular. Hasta hace poco, los economistas ortodoxos estaban de acuerdo en que mantener el equilibrio fiscal, limitar al máximo la intervención del Estado en la economía y fomentar la apertura comercial y financiera bastaba para generar crecimiento y redistribución. Existía una confianza ciega en que liberalizar los mercados de bienes, de servicios y de capital —pero sin levantar las restricciones al movimiento internacional de la mano de obra— era la fórmula mágica para la prosperidad. Este marco ideológico permitió sostener un sistema de gobernanza internacional cuyo principal objetivo fue minimizar las barreras nacionales al comercio y la inversión (Bárcena, 2020a).

- Aunque los países son incapaces de funcionar sin bienes públicos, los Estados no pueden producirlos en un mundo en que no es posible cobrar impuestos de manera progresiva o donde las naciones se ven agobiadas por niveles insostenibles de endeudamiento. Un sistema de protección sólido es un bien público. Esta pandemia ha demostrado, como cualquier desastre grave, que los países deben contar con sistemas de ese tipo para brindar la atención de salud y la protección social que se necesitan. Eso quiere decir que la recuperación no puede restaurar el modelo anterior: es necesario reconstruir mejor y cambiar el modelo de desarrollo.
- Ahora se reconoce que el Estado debe desempeñar un papel mucho más importante, regulando y coordinando los mercados y promoviendo la protección social y la igualdad. En el Caribe, reconstruir mejor implica reconstruir con igualdad y resiliencia, entre otras cosas aplicando políticas fiscales activas que tengan en cuenta las cuestiones de género para mitigar los efectos desproporcionados que la pandemia de COVID-19 ha tenido sobre las mujeres, y estableciendo a todos los niveles pactos políticos basados en los principios feministas de la redistribución del poder, el tiempo, el trabajo y los recursos. El objetivo es avanzar hacia un modelo de desarrollo en que se prioricen la igualdad y la sostenibilidad ambiental. En el Caribe, una región amenazada por diversos peligros, se necesita un enfoque sistémico para reducir el riesgo de desastres y las vulnerabilidades.
- La igualdad y el cambio estructural deben ir de la mano. No alcanza con potenciar las capacidades; también es necesario establecer mecanismos regulatorios e incentivos para orientarlas hacia la inclusión social y la protección ambiental (Bárcena, 2020a). Se necesitan políticas que promuevan las tecnologías digitales y los sectores tecnológicos más limpios (las energías renovables, las prácticas agrícolas menos nocivas y de mayor rigor científico y la economía circular) a fin de generar un patrón de crecimiento nuevo, que sea bajo en carbono y que respete el derecho de las generaciones futuras a disfrutar de un entorno que favorezca su propio desarrollo. Es esencial impulsar cambios en el plano técnico y en el destino de las inversiones para mitigar el cambio climático e impedir la destrucción de los bienes comunes y la biodiversidad del mundo, con los enormes costos que ello conlleva para las generaciones actuales y las futuras, en particular para los más pobres. Al igual que las metas de inclusión social, los objetivos referidos al cuidado ambiental no tienen por qué obstaculizar el crecimiento. Más bien, definen un horizonte de inversiones. Las inversiones públicas que tengan en cuenta el riesgo deben desempeñar un papel fundamental en ampliar este horizonte, a fin de promover y coordinar inversiones privadas complementarias que fortalezcan la resiliencia.

## Bibliografía

- Bárcena, A. (2020a), "ALC ante la crisis de la COVID-19: cómo debe ser la reactivación," *Pensamiento Iberoamericano*, N° 9, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- (2020b), "Mobilizing international solidarity, accelerating action and embarking on new pathways to realize the 2030 Agenda and the SAMOA Pathway: small island developing States," Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final-finalsids\\_session\\_at\\_hlpf\\_2020\\_abi9\\_1.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final-finalsids_session_at_hlpf_2020_abi9_1.pdf).
- (2020c), "Regional dialogue to share experiences on fiscal responses to the crisis generated by the COVID-19 pandemic: the Caribbean perspective," Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200428\\_final\\_covid19\\_caribbean\\_reg\\_dailogue\\_of\\_finance\\_ministers.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200428_final_covid19_caribbean_reg_dailogue_of_finance_ministers.pdf).
- Bello, O., A. Bustamante y P. Pizarro (2020), "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CARICOM/Naciones Unidas (Comunidad del Caribe/Naciones Unidas) (2019), *Joint Statement of the Tenth General Meeting between Representatives of the Caribbean Community and the United Nations System*, Georgetown, julio [en línea] <https://portofspain.unicnetwork.org/index.php/lgbti/item/755-jointstmtuncaricom19>.
- CCCC (Centro para el Cambio Climático de la Comunidad del Caribe) (2020), "Impacts and risk assessment; and strategies and policies," Belmopán [en línea] <https://www.caribbeanclimate.bz/our-work/impacts-and-risk-assessment-and-strategies-and-policies/>.

- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2020a), *The Caribbean Outlook: forging a people-centred approach to sustainable development post-COVID-19* (LC/SES.38/12), Santiago.
- (2020b), “Planificación para el desarrollo”, Santiago, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development>.
- (2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago, agosto.
- (2018), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago.
- ECLAC/BID (Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Banco Interamericano de Desarrollo) (2020), *Assessments of the Effects and Impacts of Hurricane Dorian in the Bahamas* (LC/TS.2020/31), Washington, D.C., agosto.
- GEC (Green Economy Coalition) y otros (2020), “COVID-19: ten priority options for a just, green & transformative recovery”, *GEC Report*, Londres [en línea] <https://www.greeneconomycoalition.org/assets/reports/GEC-Reports/PIGE-COVID-10PriorityOptionsforaJustGreenTransformativeRecovery.pdf>.
- Máttar, J. y L. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mizutori, M. y H. Hackmann (2020), “De la crisis de COVID-19 a la oportunidad de repensar el riesgo”, Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), 15 de junio [en línea] <https://www.undrr.org/es/news/de-la-crisis-de-covid-19-la-oportunidad-de-repensar-el-riesgo>.
- Naciones Unidas (2015), *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/RES/69/283)*, Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2017), *OECD Recommendation on Disaster Risk Financing Strategies*, París, febrero.
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2020), *Integrating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in the UN Sustainable Development Cooperation Framework*, Ginebra.
- (2019), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019*, Ginebra.
- Waithe, K. (2019), “Avoiding a debt disaster”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 10 de julio [en línea] <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/avoiding-a-debt-disaster/>.

Este informe fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, y el Jefe de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la UNDRR, Raúl Salazar, dirigieron su elaboración.

Los nombres y designaciones utilizados en esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas. Las designaciones de los grupos de países que aparecen en el texto y en los cuadros responden únicamente a cuestiones de conveniencia estadística o analítica y no expresan necesariamente un juicio sobre la etapa alcanzada por un país o zona en particular en el proceso de desarrollo. La mención de nombres de empresas o productos no implica su apoyo por parte de las Naciones Unidas.

Copyright © Naciones Unidas, 2021



Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



Oficina de las Naciones Unidas para la  
Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR)