Navegar por la recuperación resiliente después de un desastre en Asia y el Pacífico



Gestión sostenible de la reconstrucción después de los desastres en Asia y el Pacífico: introducción

1.1 Introducción

El número anual de personas afectadas por desastres, incluidas las que sufren enfermedades o lesiones y las afectadas por la destrucción de viviendas o medios de subsistencia, fue de 2.266 por cada 100.000 personas durante 2015-2021. El número de personas afectadas durante ese período de 7 años fue mucho mayor que el número de personas afectadas durante la década anterior de 2005-2014 (UNDRR 2023). Esto no incluye a los afectados durante 2020-2021 por la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Las estimaciones de Mahler et al. (2021) sugieren que la COVID-19 empujó a más de 100 millones de personas a la pobreza en 2020. Si se incluyera el impacto del COVID-19, el número de personas afectadas por desastres durante los últimos 5 años aumentaría sustancialmente. El impacto económico de los desastres, según las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR 2023), durante 2015-2021 ha sido de alrededor del 1% del producto interno bruto. Más de 140.000 unidades de infraestructura crítica fueron dañadas o destruidas debido a desastres cada año durante 2015-2021 en promedio, y si se incluyera la interrupción de la educación y la atención médica causada por la pandemia, la escala de destrucción de la infraestructura sería mucho mayor (UNDRR 2023).

Un desastre se define como "una perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad a cualquier escala debido a eventos peligrosos que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que conducen a una o más de las siguientes pérdidas: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales" (Naciones Unidas 2016: 13). A los efectos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, los daños causados por desastres se definen como aquellos que "ocurren durante e inmediatamente después del desastre. Esto generalmente se mide en unidades físicas ... y describe la destrucción total o parcial de activos físicos, la interrupción de los servicios básicos y los daños a las fuentes de subsistencia en la zona afectada" (Naciones Unidas 2016: 13). Un término más amplio para el efecto de los desastres en el Marco de Sendai es impacto de desastre, que "es el efecto total, incluidos los efectos negativos (por ejemplo, pérdidas económicas) y los efectos positivos (por ejemplo, ganancias económicas), de un evento peligroso o un desastre. El término incluye impactos económicos, humanos y ambientales, y puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano" (Naciones Unidas 2016: 13). La gestión de desastres se define como "la organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación ante desastres" (Naciones Unidas 2016: 14). Reconociendo que "es posible que la gestión de desastres no evite o elimine por completo las amenazas", el Marco de Sendai enfatiza que el enfoque de la gestión de desastres es "crear e implementar planes de preparación y otros planes para disminuir el impacto de los desastres y 'reconstruir mejor'" (Naciones Unidas 2016: 14).

Existe una relación bidireccional entre los desastres y las condiciones sociales y económicas. Si bien los desastres tienen consecuencias sociales y económicas no deseadas, las actividades sociales y económicas (como las emisiones de gases de efecto invernadero o las actividades de desarrollo irresponsable) también causan desastres (Maarif 2010). La Asamblea General de las Naciones Unidas respaldó la Declaración de Sendai y el Marco de Sendai para la participación de toda la sociedad y de todas las instituciones estatales en la prevención y reducción de los riesgos de desastres. Haciendo hincapié en la mitigación del riesgo de desastres a través del desarrollo de estrategias, la mejora de las capacidades de los distintos niveles de instituciones y la inversión en infraestructura preventiva y cooperación internacional, el Marco de Sendai pide a los países que desarrollen sus planes y estrategias de gestión de desastres. Según un informe reciente de la UNDRR sobre los avances relacionados con el Marco de Sendai, 125 países ya han desarrollado sus estrategias nacionales para la reducción del riesgo de desastres, y 99 países cuentan con estrategias subnacionales (UNDRR 2023). Sin embargo, el informe también destaca que se ha avanzado menos en el aumento de la cooperación internacional para la reducción del riesgo de desastres.

El énfasis en la mitigación de riesgos se deriva del argumento de que cada dólar invertido en la reducción de riesgos ahorra hasta 15 dólares en recuperación posterior a desastres (UNDRR 2021). Si bien el impacto de los desastres puede reducirse mediante inversiones ex ante y cambios de comportamiento social y económico para reducir las causas que conducen a los desastres, los desastres no pueden eliminarse por completo. Arendt y Alesch (2015) argumentan que es importante elegir cuidadosamente las estrategias que se aplican en anticipación a los desastres, ya que esto afecta las formas en que las comunidades y las agencias responden a las situaciones anormales que surgen debido a los desastres. El fomento de la capacidad de resiliencia de las comunidades desempeña un papel crucial en la reconstrucción posterior a los desastres. Un componente importante de esto es "los procesos adaptativos posteriores al evento que facilitan la capacidad del sistema social para reorganizarse, cambiar y aprender en respuesta a una amenaza" (Guarnacci 2016: 181). La resiliencia se define como "la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuesta a peligros para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un peligro de manera oportuna y eficiente, incluso mediante la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas esenciales" (UNDRR 2009). Una comunidad resiliente será capaz de responder y recuperarse eficazmente de un desastre (Schwab, 2014). La resiliencia también es intercambiable con el término "sostenibilidad comunitaria" (Arendt y Alesch 2015: 169). Por lo tanto, es importante integrar el concepto de resiliencia en el marco más amplio de la sostenibilidad.

Este informe editado se centra en la gestión posterior a los desastres, en particular la reconstrucción y la restitución de la destrucción y las pérdidas causadas por los desastres. Tres preguntas sustentan los esfuerzos de reconstrucción y restitución posteriores a los desastres: ¿Qué hay que reconstruir? ¿Quién lo reconstruirá? ¿Cómo se llevará a cabo la reconstrucción? Los desastres difieren en su frecuencia e intensidad. Su impacto en las personas afectadas tiene dimensiones espaciales y temporales. Esto plantea cuestiones relacionadas con la financiación y la duración de la reconstrucción. Esto también pone la gobernanza en primer plano. La "gobernanza" se define como las actividades para utilizar los recursos y formular políticas coordinadas y/o menos conflictivas entre los actores involucrados, a pesar de la diversidad de sus misiones y objetivos originales (Kapacu 2014). Es importante destacar que las personas afectadas son los actores más importantes en el proceso de reconstrucción, y no se puede subestimar su papel durante la formulación de políticas y programas y su implementación. La gobernanza de la reconstrucción después de los desastres es compleja y requiere la participación de varios sectores, lo que requiere recursos y una serie de conocimientos. Sin embargo, la investigación sobre la gobernanza posterior a los desastres es limitada, ya que el enfoque principal de la investigación ha sido la prevención y la preparación (Kapucu 2014).

1.2 ¿Qué hay que reconstruir?

La cuestión más importante para la reconstrucción y restitución después de un desastre es el alcance de la reconstrucción. Citando al filósofo Aristóteles, el premio Nobel Amartya Sen argumenta que la elección social debe estar gobernada por "el deseo y el razonamiento hacia algún fin", y se refiere al fin como las capacidades de las personas (Sen 1995). Llevando adelante el argumento de Sen y aplicándolo a la reconstrucción posterior a los desastres, el propósito final debería ser disminuir los desafíos que los desastres imponen y que dificultan la vida. Estos incluyen problemas económicos para las personas afectadas que las empujan a la pobreza y el hambre, problemas políticos que reducen o violan su libertad básica, seguridad y protección, y problemas de mantenimiento del medio ambiente. Estos problemas amenazan el bienestar de las personas en cuanto a la sostenibilidad misma de nuestras vidas económicas y sociales. Por lo tanto, el propósito de la reconstrucción después de los desastres sería restablecer las capacidades de las personas afectadas; El enfoque de reconstruir mejor requeriría además mejorar las capacidades más allá de lo que eran antes del desastre. Sin embargo, el diseño de la reconstrucción posterior a los desastres se ha centrado en los medios más que en el fin. La mayoría de los programas de reconstrucción se centran en proyectos de construcción, ya sea que se relacionen con la propiedad privada o con la infraestructura social y económica. Algunos programas también incluyen componentes como refugio temporal, asistencia sanitaria y psicológica, y asistencia para los medios de subsistencia. Tiwari et al. (2022) presentan principios para la reconstrucción posterior a un desastre basados en su examen de los desastres en India y Japón. Entre ellas se encuentran las siguientes:

i) La reconstrucción que implique la reubicación no debería ser perjudicial para las familias a la hora de garantizar oportunidades de ingresos.

ii) La vivienda debe responder a las necesidades de los hogares. En este contexto, es importante que la comunidad participe en el proceso de diseño de su entorno de vida.

iii) Durante la reconstrucción posterior a los desastres, es fundamental evitar perturbar los sistemas sociales que se basan en la confianza y el cuidado mutuo y, en particular, de los niños.

iv) La reconstrucción después de los desastres debería esforzarse por garantizar la equidad social y el empoderamiento de la mujer, lo que no sólo tendrá un efecto positivo en la salud de la mujer, sino que también mejorará el bienestar general de los hogares.

v) Deberían concebirse mecanismos para proteger los bienes, las viviendas y los ingresos de los hogares de bajos ingresos mediante seguros públicos u otras redes de seguridad.

vi) El reasentamiento de las familias debe hacerse de manera que no las perjudique por estratificación social ni afecte a su propia identidad. Esto implica que, en la medida de lo posible, la reconstrucción debe estar en marcha o, si es necesario, no debe ser en un lugar distante.

Estos principios enfatizan la necesidad de articular explícitamente el objetivo final que los programas de reconstrucción posterior al desastre pretenden alcanzar. Implícitamente, estos programas interpretan la reconstrucción como la reconstrucción de las pérdidas físicas. Un enfoque basado en las capacidades es un marco prometedor y puede ayudar a diseñar programas de reconstrucción después de un desastre. Hacer hincapié en el objetivo final, como el restablecimiento de las capacidades de las personas afectadas y los medios que podrían ayudar a lograrlo, puede ayudar a identificar las pérdidas que necesitan reconstrucción. Estas pérdidas de capacidades irían más allá de las pérdidas físicas, y los medios para reconstruir incluirían recursos, políticas y programas.

1.3 ¿Quién lo reconstruirá?

Significa que reinstituir las capacidades, como los recursos, las políticas y los programas, conduce a la siguiente pregunta: ¿Quién reconstruirá? Dadas las múltiples tareas, los diversos recursos y los conjuntos de habilidades requeridos, varias agencias estarían involucradas. Un entorno institucional que comprenda políticas y programas debe facilitar la coordinación entre los organismos y la participación activa de las partes interesadas, incluidas las personas afectadas. Las características de las personas afectadas (como la educación, el estado de salud, la demografía) y el entorno institucional determinan cómo se convertirán los medios en capacidades de las personas afectadas.

Los valores culturales y las buenas relaciones que existen entre las partes interesadas antes de los desastres son un recurso de valor crítico para fomentar la confianza, el entendimiento mutuo y la cooperación mutua, para mejorar la rendición de cuentas y para el intercambio de recursos (incluida la información) entre los organismos y entre los actores del desarrollo. De hecho, estos valores y relaciones culturales suelen ser los determinantes clave del proceso de recuperación, especialmente durante y después de la crisis. La naturaleza y el alcance de las relaciones y redes locales que existen entre las comunidades, las organizaciones de fomento comunitario y los líderes locales antes de los desastres influyen en la capacidad de los acuerdos de consenso más amplios, la formulación de políticas y la implementación para satisfacer las necesidades de las comunidades.

Mardiah (2018: 212) identifica los siguientes como necesarios para que la gobernanza colaborativa posterior a los desastres tenga éxito: "(1) marcos normativos y normativos; (2) recursos sociales y culturales (por ejemplo, confianza, relaciones sociales, sabiduría local, etc.); (3) dinámica política; (4) un historial de colaboración local (por ejemplo, a través de actividades benéficas, asociaciones comerciales, etc.); y (5) las prácticas de las plataformas globales (y regionales)" (por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Acuerdo de la ASEAN [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático] sobre Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias). La recuperación económica resiliente se centra en mantener el bienestar, restaurar los medios de vida y volver a desarrollar la economía local.

El financiamiento es necesario para la reconstrucción, y las necesidades financieras dependen de la intensidad del desastre y sus efectos en las personas, la sociedad, el entorno construido y la economía. Las necesidades de financiación van desde las inmediatas hasta las de largo plazo. Las fuentes también varían e incluyen la asignación presupuestaria del gobierno, la ayuda internacional y nacional, y la financiación privada y del mercado de capitales. Cada fuente de financiación tiene su propio perfil de riesgo-rentabilidad y requisitos de diligencia debida. El entorno institucional para la coordinación del flujo de fondos, las fuentes de financiación y el calendario de financiación desempeña un papel crucial en la reconstrucción de los medios que son esenciales para restablecer las capacidades.

1.4 ¿Cómo se llevará a cabo la reconstrucción?

Las razones comunes del fracaso de la mayoría de los programas de reconstrucción posteriores a los desastres incluyen la falta de compromiso con las comunidades, la falta de coordinación entre las agencias en el terreno involucradas en el trabajo de socorro y reconstrucción, los procesos burocráticos para aprobar presupuestos e implementar programas, y la falta de capacidad de los trabajadores humanitarios y el personal técnico. Sin embargo, la razón más importante del fracaso es la falta de comprensión de las pérdidas a las que se enfrentan las personas afectadas. Las pérdidas visibles (muertes, destrucción de viviendas e infraestructuras) se convierten en objeto de indemnización y reconstrucción, pero las pérdidas invisibles (como el impacto de la pérdida de educación, los efectos sanitarios y psicológicos, la pérdida de comunidad) siguen sin abordarse. La consecuencia es que, en general, las capacidades de las personas afectadas nunca se restauran, y el efecto negativo dura generaciones.

Esto plantea la cuestión de cómo se llevará a cabo la reconstrucción. No cabe duda de que la infraestructura, los mecanismos institucionales y los recursos que se organizan antes del desastre como parte de las estrategias de mitigación tienen un impacto en la forma en que se llevaría a cabo la reconstrucción después del desastre.

Este informe editado es una recopilación de capítulos escritos por expertos de países de Asia y el Pacífico sobre las experiencias de los países en la gestión posterior a los desastres. Estos capítulos presentan una revisión crítica de lo que se está haciendo para reconstruir las pérdidas de las personas afectadas por desastres, pero también presentan lo que se puede hacer para mejorar la reconstrucción. Como se discutió anteriormente, se propone un marco teórico que proporciona una nueva forma de abordar la cuestión de lo que necesita ser reconstruido. Los datos son un reto importante y, en ausencia de datos, se hace difícil identificar quién necesita reconstrucción y geográficamente dónde es mayor la necesidad de asistencia. El informe editado también presenta una revisión sobre cómo se pueden utilizar los datos. La gestión de los desastres y los esfuerzos de reconstrucción se han basado en gran medida en los conocimientos obtenidos en los últimos 2 siglos. Aun así, existe una gran cantidad de conocimientos que los pueblos indígenas pueden aportar para la mitigación de desastres y la reconstrucción posterior a los desastres. Se necesita financiación a lo largo de la reconstrucción posterior al desastre. La fuente de financiación varía con el tiempo. Por lo tanto, es prudente identificar las fuentes de financiamiento, la etapa de reconstrucción que financian y las innovaciones en las fuentes de financiamiento. Admitimos que estos capítulos no abarcan de manera exhaustiva todos los aspectos de la reconstrucción y restitución después de los desastres, pero proporcionan recursos importantes para la labor práctica y de política futura en esta esfera. El informe editado también tiene como objetivo llenar el vacío relacionado con el aprendizaje transfronterizo identificado por la UNDRR al proporcionar casos de varios países de Asia y el Pacífico.

1.5 Estructura del informe editado

Wibowo, Siregar y Tiwari revisan la literatura existente sobre la reconstrucción posterior a un desastre en el Capítulo 2, que establece el contexto para el resto del informe editado. En el capítulo se hace hincapié en la importancia de invertir en resiliencia urbana para hacer frente a los desastres y prevenir vías de desarrollo insostenibles, en particular para los pobres de las zonas urbanas que viven en zonas de alto riesgo. El capítulo también hace hincapié en la necesidad de centrarse en las personas y grupos vulnerables durante el proceso de recuperación y evaluar sus necesidades al formular programas y políticas de recuperación. En él se destaca la importancia de aprender de las experiencias pasadas en Asia y el Pacífico y se subraya la necesidad de contar con un marco sólido para una recuperación eficaz después de los desastres. Haciendo hincapié en las interrelaciones entre los actores y las instituciones durante la recuperación posterior a los desastres, el capítulo propone un modelo institucional integrado de la comunidad local, los gobiernos locales, las agencias, las industrias, las economías nacionales e internacionales y los entornos. Esto sienta las bases para el informe editado al proporcionar una visión general integral de la importancia de invertir en la resiliencia urbana y priorizar la recuperación de las vidas y los medios de subsistencia de las personas durante los esfuerzos de recuperación posteriores a los desastres.

Majumdar complementa el Capítulo 2 presentando una revisión de los instrumentos financieros disponibles para la reconstrucción posterior a un desastre en el Capítulo 3. El examen de Majumdar identifica los recursos financieros que los países han utilizado para la reconstrucción posterior a los desastres, que tienen dimensiones de tiempo y riesgo. En su capítulo, distingue entre requisitos de financiamiento a corto, mediano y largo plazo y evalúa en qué medida las fuentes de financiamiento públicas y privadas pueden cumplir con estos requisitos.

Shukla, en el capítulo 4, propone un marco teórico para la identificación de las pérdidas asociadas con los desastres a los que se enfrentan las personas afectadas utilizando la lente de la "teoría de la capacidad". En el capítulo se examinan las teorías económicas y jurídicas existentes y se reconoce la necesidad de contar con un marco teórico general que explique la restitución y la compensación integrales y resilientes para las personas afectadas por los desastres. Las discusiones en el capítulo ofrecen orientación a teóricos, formuladores de políticas y profesionales preocupados por la gestión posterior a desastres. Utilizando la perspectiva de la teoría de la capacidad, un desastre puede entenderse como la privación de funciones elementales de un gran grupo de personas, que requiere apoyo social para restablecer o mejorar la situación a su estado anterior al desastre. La teoría hace hincapié en la pérdida de funciones elementales, que pueden variar entre los individuos, al tiempo que reconoce la necesidad de apoyo social, dado que el costo de los desastres debe distribuirse. Shukla sostiene que los arreglos institucionales ineficientes y desiguales pueden hacer que algunas personas sean más vulnerables a los desastres debido a la reducción de las libertades, como consecuencia de la desigualdad en el acceso a los recursos y/o el trato desigual. Por lo tanto, un mecanismo integral y resiliente de restitución e indemnización posterior a los desastres debería generar nuevas funciones que mejoren el estado original de privación funcional de las personas y fortalezcan la resiliencia ante los desastres a nivel social, familiar e individual.

Aplicando el principio de equivalencia, Shukla propone que un mecanismo justo de compensación y restitución garantice que las personas afectadas vuelvan a estar en las mismas condiciones que antes del desastre. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo, devolver a las personas a su estado original podría significar la privación continua de funciones inaccesibles y podría frustrar el objetivo de construir comunidades resilientes. Por lo tanto, defiende Shukla, un proceso de restitución resiliente debe generar nuevas funciones que mejoren la resiliencia y el bienestar de las personas.

Una contribución importante del capítulo es que aboga por la mejora de los tres factores de capacidad de las personas afectadas por desastres durante la reconstrucción posterior a los desastres: un mejor acceso a los recursos, la mejora de las características personales y la mejora de los entornos institucionales. Se trata de una valiosa guía para las políticas y prácticas relacionadas con la gestión posterior a los desastres.

En el capítulo 5, Paudel explora el vínculo entre el terremoto de 2015 en Nepal, el valor de las propiedades residenciales y la distribución de la ayuda en respuesta al desastre. Utilizando un diseño de investigación de diferencias en diferencias, Paudel encuentra que los hogares expuestos a grandes sacudidas sísmicas experimentaron una disminución significativa en el valor de las propiedades. Este impacto a corto plazo fue desproporcionadamente pronunciado entre los grupos económicamente vulnerables, como los hogares encabezados por mujeres y las familias numerosas.

El capítulo destaca la importancia de examinar el impacto de los desastres en los países en desarrollo como Nepal, que son más susceptibles a las pérdidas económicas debido a los sistemas financieros limitados, los niveles de educación y la falta de integración global. El trabajo de Paudel también contribuye a la comprensión de los mecanismos a través de los cuales los desastres afectan el bienestar económico. Por ejemplo, el capítulo destaca que el terremoto provocó una disminución de los permisos de trabajo emitidos a personas nepalíes para la migración laboral internacional.

Paudel también considera que la distribución de la ayuda fue ineficaz para mitigar los daños económicos causados por el terremoto. De hecho, los hogares afectados por el terremoto tenían menos probabilidades de recibir ayuda, lo que implica la posibilidad de fugas en la distribución de la ayuda. Los hallazgos sugieren que los responsables de la formulación de políticas deben implementar mecanismos bien intencionados basados en la ayuda de manera efectiva para ayudar a los hogares vulnerables a recuperarse de los desastres naturales. Esta investigación proporciona información importante sobre los programas diseñados para la recuperación sostenible después de los desastres, a través de las relaciones entre el desastre, el valor de las propiedades residenciales y la asignación de ayuda, lo que contribuye a una mejor comprensión de las políticas de socorro en casos de desastre.

Las políticas y prácticas de reasentamiento posteriores a los desastres han tenido un profundo impacto en las comunidades más vulnerables de Chennai, India, como destacó Peter en el capítulo 6. La ciudad ha sido vulnerable a varios desastres, incluido el tsunami que devastó las zonas costeras en 2004 y las inundaciones que envolvieron la ciudad en 2015. Estos desastres condujeron a los desalojos desenfrenados de familias afectadas por parte del Estado después del desastre, lo que ha perjudicado a las comunidades marginadas. El desalojo de familias afectadas por desastres de la ciudad a sus márgenes, como estrategia para la gestión de desastres y la mitigación de riesgos, tiene un alto costo social, económico y cultural y es un acto de discriminación socioespacial.

A pesar de las acciones humanitarias emprendidas por actores estatales y no estatales para garantizar procesos de recuperación sostenibles, los desalojos posteriores al desastre han reducido la resiliencia de las comunidades al intensificar sus vulnerabilidades existentes. El desplazamiento inducido por el Estado ha dado lugar a la negación de derechos, lo que ha retrasado el proceso de recuperación y ha excluido a las personas afectadas de la movilidad social y el desarrollo. Además, las prácticas actuales que rigen el reasentamiento y la rehabilitación se basan en los departamentos o en proyectos, y ninguno de los planes actuales presta atención a las normas de derechos humanos o a las garantías procesales, y ninguno proporciona mecanismos para la reparación de agravios para las personas afectadas. Esta falta de salvaguardias jurídicas o políticas sobre el reasentamiento por parte del Gobierno de Tamil Nadu pone de relieve la necesidad de desarrollar una política de reasentamiento y rehabilitación dirigida por la comunidad, sensible a las cuestiones de género y adaptada a los niños, que adopte un enfoque basado en los derechos humanos y reconozca, respete y defienda los derechos de las personas afectadas.

Peter argumenta que la adopción de un enfoque sólido liderado por la comunidad garantizará la reducción de las vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia de las comunidades vulnerables. Para que cualquier programa de desarrollo dirigido a los sectores vulnerables de la sociedad tenga éxito, una mayor participación sólo puede guiar su camino hacia el éxito. Por lo tanto, es fundamental adoptar un enfoque múltiple mediante la introducción de salvaguardias jurídicas y políticas para defender los derechos de las comunidades vulnerables mediante la institucionalización de mecanismos dirigidos por la comunidad. Sin un mandato político, no habrá obligación de incluir y consultar a las comunidades en el proceso de reasentamiento, y el proceso de reasentamiento seguirá estando predeterminado por los departamentos gubernamentales, sofocando las voces de las comunidades afectadas. Por lo tanto, existe una necesidad urgente de que el gobierno de Tamil Nadu asuma un papel más proactivo para garantizar que se respeten y defiendan los derechos humanos de las comunidades vulnerables durante el proceso de reasentamiento y rehabilitación posterior al desastre.

Utilizando el marco teórico presentado en el capítulo 4, Shukla y Tiwari examinan las pérdidas no patrimoniales a las que se enfrentaron las personas afectadas tras los incendios forestales del Sábado Negro en 2009 en Victoria (Australia) en el capítulo 7. Los datos de 18 entrevistas semiestructuradas a personas afectadas y a personas involucradas en la reconstrucción ayudan a identificar las pérdidas que no se reconstruyen a través de los mecanismos habituales, a pesar de que estos son cruciales para las vidas humanas y la resiliencia. Los resultados sugieren que los incendios forestales del Sábado Negro en 2009 provocaron la pérdida de identidad, dignidad, medios de subsistencia y control sobre el medio ambiente de las personas, además de la pérdida de vidas y propiedades. Shukla y Tiwari argumentan que estas pérdidas son complejas y que la restitución requeriría no solo recursos tangibles, sino también un entorno social, económico y político que apoye la reconstrucción de las capacidades perdidas.

En el capítulo 8, Sarifuddin et al. exploran el papel que desempeña el mercado inmobiliario en la gestión del riesgo de inundación. Utilizando datos históricos de impuestos sobre la tierra y la construcción de Pekalongan, una ciudad costera de Indonesia, los autores investigan la reubicación residencial voluntaria en respuesta a las inundaciones costeras. Los autores encontraron que el riesgo de inundación resultó en la decisión de reubicar a un mayor número de personas de ingresos medios. Los habitantes de menores ingresos no pudieron reubicarse por razones económicas. Los autores sugieren que comprender el desplazamiento y el reemplazo de viviendas en respuesta al riesgo de inundación costera es importante para la gestión del riesgo de inundación basada en la propiedad.

El capítulo argumenta que la adaptación autónoma, o la acción voluntaria del mercado inmobiliario, es necesaria para adaptarse a las inundaciones costeras. Los autores recomiendan que el mercado inmobiliario sea considerado como un instrumento alternativo en la gestión del riesgo de inundación y que pueda complementar la adaptación planificada por el gobierno. El estudio tiene limitaciones, incluida la falta de datos demográficos e información sobre los precios de las propiedades. A pesar de estas limitaciones, los autores sugieren que el estudio apoya la discusión actual sobre la adaptación espacial desde el punto de vista del mercado inmobiliario y puede proporcionar información sobre el comportamiento individual en respuesta al riesgo de inundación costera. En general, el capítulo arroja luz sobre la importancia de comprender los patrones de desplazamiento y reemplazo de viviendas en respuesta al riesgo de inundaciones costeras y destaca la necesidad de considerar los factores socioeconómicos que pueden influir en estas decisiones.

En el capítulo 9, Krishnan y George discuten el complejo tema de la recuperación post-desastre en el estado sureño de Kerala en la India. Contrariamente a la investigación tradicional sobre desastres que trata los desastres como eventos de aparición repentina con un principio, un medio y un final, la sociología crítica considera que los desastres se producen socialmente, enfatizando la economía política y la ecología de los desastres. Krishnan y George argumentan que las mismas fuerzas sociales, económicas y políticas que dan forma a la ocurrencia de desastres también juegan un papel en la recuperación posterior a los desastres.

En este capítulo se destaca la importancia de considerar la recuperación posterior a los desastres como una oportunidad no solo para reconstruir lo que se dañó, sino también para mejorar las condiciones para un futuro más resiliente. El concepto de reconstruir mejor combina la rehabilitación y la mejora del entorno construido con la recuperación psicológica, económica y social de una manera holística. El capítulo se centra en los procesos de recuperación tras el desplazamiento y la reubicación de las personas afectadas por los deslizamientos de tierra durante las inundaciones de Kerala de 2018, los deslizamientos de tierra de Kavalappara de 2019, la reubicación de los hogares afectados por la erosión costera en el distrito de Trivandrum y la rehabilitación de las personas afectadas por el tsunami del Océano Índico de 2004. Los autores recomiendan que el objetivo de la recuperación es que los gobiernos trabajen con las comunidades para reconstruir su tejido social y su estatus económico y para reconstruir sus entornos naturales y construidos, lo que requiere una apreciación de las vulnerabilidades sociales y ecológicas. Los autores enfatizan que es necesario un discurso legítimo en torno a los temas de poder, clase, desigualdad y marginación, que juegan un papel crucial en la configuración del proceso de recuperación. Al ir más allá de la reconstrucción de las instalaciones básicas, el Estado puede ampliar los límites de la rehabilitación para abordar las causas fundamentales de los desastres y lograr una recuperación sostenible y equitativa.

Huang et al., en el capítulo 10, examinan el impacto de los desastres a nivel económico e investigan qué políticas pueden aprovecharse para reconstruir mejor y alcanzar objetivos de sostenibilidad más amplios. Utilizan un modelo de equilibrio general recursivo para evaluar el impacto económico y la rentabilidad de la implementación de políticas fiscales efectivas en Nepal después de los terremotos de 2015. El estudio tiene como objetivo establecer un marco integral para visualizar el impacto potencial y el costo de las políticas de recuperación para Nepal, que incluye una política sectorial de compensación y subsidios. El capítulo recomienda la implementación de políticas de construcción mejor, que incluyen la inversión en energía renovable para un suministro de energía constante para aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad. Una conclusión importante del capítulo es que Nepal puede abrir su economía al comercio internacional y beneficiarse del creciente volumen del comercio para reducir la carga de la producción nacional después de un desastre.

Los pueblos indígenas o los pueblos de las Primeras Naciones han utilizado una serie de enfoques para mitigar y gestionar los desastres. Sus conocimientos pueden mejorar significativamente la comprensión actual de los desastres y su gestión. Shukla, en el capítulo 11, ilustra la importancia del conocimiento indígena en la gestión del medio ambiente. El capítulo presenta una síntesis del discurso popular sobre las formas indígenas de conservación del medio ambiente. Además, el programa de sistemas de conocimiento local e indígena de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) promueve el conocimiento local e indígena y su inclusión en los procesos de ciencia y políticas climáticas globales. Esto enfatiza el papel que el conocimiento indígena puede desempeñar en la gestión y la reconstrucción posterior a los desastres.

Ishiwatari, Aldrich y Sasaki analizan la evolución de las políticas de apoyo financiero para la reconstrucción de viviendas en Japón después de los desastres naturales en el Capítulo 12. El capítulo argumenta que el apoyo financiero para la reconstrucción de viviendas es crucial en el proceso de recuperación de las personas afectadas por desastres. Sin embargo, no existen criterios claros sobre cómo los gobiernos y las personas afectadas deben compartir la responsabilidad y los costos de la reconstrucción de la vivienda. El capítulo también ofrece una revisión de la evolución de las políticas de apoyo financiero de Japón para la reconstrucción de viviendas, a partir del Gran Terremoto de Hanshin-Awaji (Kobe) en 1995, cuando el gobierno japonés creó una legislación que apoyaba la reconstrucción de la vida cotidiana privada. Hasta entonces, el gobierno central no había proporcionado apoyo a los supervivientes para los bienes personales dañados por los desastres. El gobierno de la prefectura de Tottori apoyó la reconstrucción de viviendas tras el terremoto de Tottori Occidental en 2000, reconociendo que la reconstrucción de viviendas era la clave para la rehabilitación de la comunidad. El gobierno nacional también amplió su apoyo a la reconstrucción de viviendas en 2007. El capítulo también analiza la experiencia de Japón después del Gran Terremoto del Este de Japón en 2011, cuando la reconstrucción también requirió reubicación. El gobierno nacional financió los costos de desarrollo de sitios de reubicación a los que se trasladaron las personas afectadas desde las zonas afectadas. Además, los gobiernos locales establecieron sus propios sistemas de apoyo para la reconstrucción de viviendas individuales a fin de evitar la fuga de población.

El capítulo argumenta que el apoyo financiero para la reconstrucción de la propiedad privada puede justificarse para apoyar a las comunidades locales en la rehabilitación. Sin apoyo financiero para la reconstrucción de viviendas, la gente abandonaría sus comunidades originales, lo que llevaría al colapso de las comunidades. Sin embargo, no existen criterios claros para la participación en los costos entre los gobiernos y las víctimas, y Japón todavía está discutiendo un nivel adecuado de apoyo financiero. El capítulo sugiere que los gobiernos deben apoyar a los grupos vulnerables, como los ancianos y los grupos de bajos ingresos que no pueden permitirse reconstruir sus casas. Por último, el capítulo destaca la importancia de analizar los enfoques integrados del apoyo financiero y no monetario a la asistencia para la vivienda, incluidos los refugios de transición y los seguros.

En el capítulo 13, Esclanda destaca el papel que el big data y las nuevas metodologías pueden desempeñar en la respuesta y recuperación posterior a un desastre. Sin datos, los problemas permanecen invisibles y no se resuelven con marcos normativos. La disponibilidad de datos sobre las personas afectadas y sus pérdidas puede servir de apoyo a las actividades actuales de gestión de desastres y a su seguimiento. A través de una revisión sistemática de la literatura, el capítulo analiza el uso de big data en la respuesta y recuperación posterior a un desastre. Para tales esfuerzos, los datos de las redes sociales, el crowdsourcing, los satélites, los sensores y la combinación de varios tipos de datos se han procesado utilizando herramientas de aprendizaje automático, planificación espacial y análisis de redes sociales. El capítulo también destaca los desafíos en la recopilación de datos, la formulación de métodos para la evaluación de la recuperación, convencer a los ciudadanos de que compartan abiertamente sus datos y la integración de diferentes tecnologías y metodologías para obtener mejores resultados.

El capítulo 14 concluye el informe editado resumiendo las principales lecciones aprendidas de varios capítulos en la gestión de la reconstrucción y restitución después de los desastres.

Referencias

Arendt, L. A. y D. J. Alesch. 2015. Recuperación comunitaria a largo plazo de los desastres naturales. Boca Ratón, Florida: CRC Press.

Guarnacci, U. 2016. Uniendo los puntos: Redes sociales y resiliencia comunitaria en la Indonesia posterior al conflicto y al desastre. Revista Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres 16: 180–191.

Kapucu, N. 2014. Gobernanza colaborativa y recuperación ante desastres: el marco nacional de recuperación ante desastres (NDRF) en los EE. UU. En R. Shaw, ed. Recuperación ante desastres: oportunidades de desarrollo utilizadas o mal utilizadas. Tokio: Springer.

Maarif, S. 2010. Bencana dan Penanggulangannya: Tinjauan dari Aspek Sosiologis (en bahasa indonesio). Diálogo Jurídico Penanggulangan Bencana 1(1): 1–7.

Mahler, D. G., et al. 2021. Estimaciones actualizadas del impacto de la COVID-19 en la pobreza mundial: ¿Un giro en la pandemia en 2021? Blogs del Banco Mundial. 24 de junio. https://blogs.worldbank.org /opendata/estimates-updates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021

Mardiah, A. N. R. 2018. Interfaz entre el Desastre y el Desarrollo: Reactivación Económica Local a través de la Gobernanza y la Red de Colaboración para la Recuperación Post-Desastre en Indonesia. Tesis doctoral, Universidad de Leeds.

Sen, A. 1995. Racionalidad y elección social. American Economic Review 85(1): 1–24.

Tiwari, P., J. Shukla, N. Yukutake y A. Purkayastha. 2022. Medición del bienestar de la vivienda para las víctimas de desastres en Japón e India: un enfoque de capacidades. Londres: Property Research Trust.

Organización de las Naciones Unidas. 2016. Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de composición abierta sobre indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2009. Terminología de la UNISDR sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

\_\_\_\_. 2021. Cooperación internacional en la reducción del riesgo de desastres: Meta F. www.undrr.org/publication /cooperación-internacional-de-la-reducción-del-riesgo-de-desastres-meta-f

\_\_\_\_. 2023. Informe de la Revisión de Medio Término de la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. UNDRR: Ginebra, Suiza.