



Asamblea General

Distr. general
1 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 23 a) del programa provisional*

Grupos de países en situaciones especiales: seguimiento de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados

La mitigación de crisis y el fomento de la resiliencia para los países menos adelantados

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones 70/294 y 71/238 de la Asamblea General, en que la Asamblea decidió que se llevaría a cabo un análisis detallado sobre la mitigación de crisis y el fomento de la resiliencia para los países menos adelantados, a nivel nacional e internacional, que se sometería al examen de la Asamblea en su septuagésimo segundo período de sesiones. En el presente informe se destacan diversas perturbaciones y sus repercusiones sobre el desarrollo sostenible en los países menos adelantados; se examinan las actuales estructuras nacional, regional e internacional de diversos mecanismos de gestión de riesgos; y se formulan recomendaciones para adoptar nuevas medidas destinadas a fomentar la resiliencia de los países menos adelantados. Se ofrece información sobre la forma en que la comunidad internacional, incluidos los países desarrollados y en desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, está apoyando y puede reforzar su apoyo al fomento de la resiliencia para los países menos adelantados, y se analiza de qué manera las diversas partes interesadas, como el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico, así como los conocimientos locales y la participación de la comunidad, pueden contribuir a dicho fomento para los países menos adelantados mediante medidas de preparación, la creación de empleo, el fomento de la sensibilización, la prestación de servicios de seguros y otras medidas.

* A/72/150.



I. Introducción

1. Los 47 países menos adelantados representan el segmento más pobre y vulnerable de la comunidad internacional. La extrema pobreza, la debilidad estructural, la deficiente infraestructura y la gran susceptibilidad a las conmociones externas constituyen un conjunto de problemas pertinaces para dichos países. Los efectos adversos de esos problemas se ven agravados por múltiples perturbaciones sistémicas, incluidas las crisis económicas, la volatilidad de los precios de los productos básicos, las epidemias sanitarias, los desastres naturales y otros fenómenos ambientales, que afectan de manera desproporcionada a los países menos adelantados.

2. Estas perturbaciones no sólo frenan el ritmo del progreso económico y exacerbaban la pobreza, sino que también socavan la capacidad de los países menos adelantados para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por consiguiente, dichos países no sólo están expuestos a conmociones extremas, sino que si se tienen en cuenta sus débiles economías y su escasa resiliencia también resultan gravemente afectadas por ellas. Así pues, es de vital importancia reducir su vulnerabilidad a las perturbaciones económicas, sanitarias y ambientales, incluidos los desastres naturales y el cambio climático, fortalecer su resiliencia y mejorar su capacidad de afrontar estos y otros desafíos.

3. En este contexto, el Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 se orienta a ayudar a esos países a superar sus problemas estructurales a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre otros objetivos, el Programa de Acción de Estambul se propone lograr que para 2020 la mitad de los países menos adelantados cumplan los criterios que les permitan salir de esa categoría, entre los que se incluye la vulnerabilidad estructural a las crisis económicas y ambientales. El logro de este ambicioso objetivo garantizaría un crecimiento económico sostenido e inclusivo en esos países, lo que reduciría su vulnerabilidad a distintas perturbaciones y crisis y fortalecería su resiliencia.

II. Múltiples perturbaciones en los países menos adelantados

4. Todas las economías están sujetas a diversas crisis sistémicas. En los países menos adelantados, tales crisis se producen con más frecuencia y causan una mayor inestabilidad económica que en los que tienen economías de mercado avanzadas y emergentes. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la frecuencia de las crisis aumenta de forma acusada y directamente proporcional a medida que disminuye el nivel de ingresos de este grupo de países. En particular, en los países más pobres se producen trastornos graves de la relación de intercambio con una frecuencia casi seis veces mayor que en los países adelantados.

5. La elevada frecuencia de las perturbaciones externas que se producen en algunos países menos adelantados se debe en parte a su mayor exposición a dichas perturbaciones, ya que esos países a menudo presentan topografías con fallas geológicas (con riesgo de sufrir terremotos), llanuras inundables y zonas costeras expuestas al riesgo de los ciclones y tifones. También están sujetos a un mayor grado de inestabilidad económica porque en particular dependen de los productos básicos y sus exportaciones son menos diversificadas. Los precios de los productos básicos sufren una considerable variabilidad a corto plazo con respecto a los de otros bienes comerciables e industriales. Los países menos adelantados también dependen en gran medida de sectores estrechamente vinculados con el clima, como

la agricultura y el turismo, para generar rendimiento económico y empleo. El cambio climático y la creciente globalización hacen que los países menos adelantados sean más vulnerables a las perturbaciones externas.

A. Los desastres naturales en los países menos adelantados

6. El riesgo de desastres naturales es un problema universal. Sin embargo, dada su vulnerabilidad geográfica, su limitada capacidad fiscal y financiera y sus diversas debilidades institucionales, los países menos adelantados son los que están más expuestos a los peligros naturales. En el Índice de Riesgo Mundial de 2016,¹ un análisis de 171 países, se constató que 6 de los 15 países más expuestos eran países menos adelantados.²

7. De acuerdo con la base de datos internacional sobre desastres EM-DAT, la gran mayoría de los desastres naturales (alrededor del 70%) ocurridos en los dos últimos decenios (1995-2016) en los países menos adelantados estaban relacionados con el clima, y en gran medida se debieron al aumento constante de los episodios de inundaciones y tormentas. Las inundaciones representaron casi el 40% de todos los desastres relacionados con el clima, afectaron a alrededor de 178 millones de personas y se cobraron más de 28.000 vidas. Las tormentas (que incluyen los huracanes, ciclones y marejadas ciclónicas) representaron cerca del 14% del total de desastres relacionados con el clima en esos países. Afectaron a más de 40 millones de personas y, a pesar de ser menos frecuentes que las inundaciones, se cobraron casi 155.000 vidas. Los países más pobres y los menos adelantados soportan una carga desproporcionada de las muertes. Según informaron en 2015 el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a pesar de que los países de ingresos más bajos sufrieron cerca de una cuarta parte de todas las tormentas, la gran mayoría (casi el 90%) de las defunciones relacionadas con las tormentas correspondió a esos países.

8. Uno de los mayores desastres y crisis ocurridos recientemente en los países menos adelantados fue el ciclón Pam, que en marzo de 2015 azotó Vanuatu, afectó a las dos terceras partes de su población y dañó o destruyó gran parte de las viviendas disponibles, con el consiguiente desplazamiento de sus hogares de alrededor de 65.000 personas. El ciclón tropical interrumpió el suministro de alimentos y agua, cortó el suministro eléctrico y las comunicaciones y obligó a cerrar muchas escuelas y centros de salud. Se estima que el costo económico total de los efectos causados por el ciclón Pam fue de alrededor de 449,5 millones de dólares, lo que equivale al 64,1% del producto interior bruto (PIB) del país.³

9. En abril de 2015, Nepal fue azotado por un devastador terremoto de magnitud 7,6, seguido por más de 300 réplicas de magnitudes mayores de 4,0, incluida una de magnitud 6,8 dos semanas después del primer temblor. Resultaron negativamente afectados más de ocho millones de personas, o sea una tercera parte de su

¹ El Índice de Riesgo Mundial, elaborado por la Alianza en Pro del Desarrollo y la Universidad de las Naciones Unidas, evalúa el riesgo de cada país de ser víctima de un desastre como consecuencia de un peligro natural extremo, en que el “riesgo” incluye la exposición a los peligros naturales y la vulnerabilidad de una sociedad.

² Los países menos adelantados que se consideran más amenazados son Bangladesh, Camboya, Islas Salomón, Guinea-Bissau, Timor-Leste y Vanuatu.

³ Fondo Monetario Internacional, “With external support, Vanuatu’s recovery builds on prudent past”, 6 de julio de 2015, disponible en www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar070715a; y Vanuatu, Oficina del Primer Ministro, *Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Pam, March 2015* (Port Vila, 2015).

población. Hubo más de 9.000 víctimas mortales y 23.000 heridos. Más de 500.000 casas resultaron destruidas y por lo menos otras 250.000 quedaron parcialmente dañadas. En algunas zonas, los corrimientos de tierras y los aludes arrasaron localidades enteras, lo que también contribuyó al riesgo de inundaciones. Los daños y pérdidas se estimaron en aproximadamente un tercio del PIB, lo que significa más del 100% de la formación bruta de capital fijo. El crecimiento del PIB para 2015, previamente previsto del 4,6%, se redujo al 3%.⁴

10. En octubre de 2016, el huracán Matthew dejó una estela de destrucción a lo largo de Haití, causando un daño generalizado en el suroeste del país. La cifra de víctimas del huracán Matthew ascendió a cerca de 550. Se estima que 2,1 millones de haitianos (más del 20% de la población) resultaron afectados por la crisis.⁵ En enero de 2010, un devastador terremoto de magnitud 7,3 asoló Haití, afectando a cerca de 3,5 millones de personas, incluidos los 2,8 millones de habitantes de la capital, Puerto Príncipe. Las estimaciones del Gobierno indican que fallecieron más de 220.000 personas y otras 300.000 resultaron heridas.

11. Bangladesh, un país densamente poblado, es sumamente propenso a sufrir desastres naturales y a menudo resulta afectado por tormentas, inundaciones y deslizamientos de tierras. Entre 2013 y 2015, las crecidas fluviales afectaron a más de cuatro millones de personas y se cobraron 90 vidas. Los daños totales causados por esas crecidas fueron de alrededor de 200 millones de dólares. En junio de 2017, en Bangladesh hubo unas intensas precipitaciones con importantes avenidas de agua de las cabeceras de los ríos que dieron lugar a una serie de corrimientos de tierras e inundaciones. Las lluvias monzónicas torrenciales del sudeste del país provocaron graves deslizamientos que se cobraron un mínimo de 135 vidas.

12. En 2015, Myanmar sufrió sus peores inundaciones en algunos decenios. Las riadas empezaron en julio y persistieron hasta septiembre, afectando a 12 de los 14 estados del país. Provocaron alrededor de 100 muertes y afectaron a no menos de un millón de personas. El sector que resultó más afectado fue la agricultura, que representa cerca de un tercio del PIB del país y un cuarto de sus exportaciones de mercancías. Como resultado de las inundaciones, la producción de arroz se vio afectada, los precios internos subieron y las exportaciones se desplomaron.

13. Las inundaciones que afectaron Malawi en 2015 fueron las más devastadoras en cuanto a alcance geográfico, gravedad de los daños y magnitud de las pérdidas. A pesar de que resultaron directamente afectados 15 distritos, el país entero sufrió los efectos del desastre. Los daños se estimaron en 335 millones de dólares, mientras que el costo total de la recuperación y reconstrucción ascendió a 494 millones de dólares.⁶

14. En marzo de 2017, el intenso ciclón tropical Enawo golpeó de lleno Madagascar, afectando a cerca de 500.000 personas y destruyendo más de 40.000 hogares. La Cellule de Prévention et Gestion des Urgences, una organización para la prevención y gestión de las emergencias, y el Banco Mundial estimaron unas pérdidas económicas del orden de 400 millones de dólares, lo que equivale a cerca del 4% del PIB anual. El sector agrícola registró pérdidas por un valor de 207

⁴ Nepal, Comisión Nacional de Planificación, *Nepal Earthquake 2015: Post-Disaster Needs Assessment (Vol. A: key findings)* (Katmandú, 2015), disponible en <http://www.moudclpiu.gov.np/public/filesmanager/30.pdf>; y “Mid-term review report of the Istanbul Programme of Action”, marzo de 2016.

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “Haiti: Hurricane Matthew situation report - 16 March 2017”, marzo de 2017. Disponible en www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/852828/.

⁶ Malawi, “Malawi 2015 floods post-disaster needs assessment report”, marzo de 2015.

millones de dólares. En las zonas más afectadas, se perdió hasta el 85% de las cosechas de subsistencia.

15. En 2016, Etiopía padeció una de las peores sequías en decenios, que causó una pérdida de 1.400 millones de dólares (2,5% del PIB) y una grave escasez de alimentos como resultado del fracaso de cosechas sucesivas.⁷ Alrededor de una décima parte de la población –más de 10,2 millones de personas– tuvo una necesidad apremiante de alimentos, mientras que cerca de 500.000 niños requirieron tratamiento para una desnutrición aguda grave. Además, más de 1,7 millones de niños, mujeres embarazadas y madres lactantes necesitaron alimentación suplementaria.⁸

16. La situación humanitaria en Somalia se está deteriorando rápidamente. En mayo de 2017, de los 14,3 millones de somalíes, 6,7 millones sufrían inseguridad alimentaria aguda y necesitaban asistencia humanitaria. Se prevé que, de esa última cifra, 3,2 millones se enfrentarán a una situación de crisis y a niveles críticos de inseguridad alimentaria.

17. En Sudán del Sur, además de las aproximadamente 45.000 personas que entre junio y julio de 2017 se estimaba que afrontarían una catástrofe humanitaria, es probable que alrededor de 1,7 millones de personas se enfrenten a una situación de emergencia en materia de seguridad alimentaria, un paso por debajo de la hambruna.

18. El Yemen, con unos 17 millones de personas viviendo en niveles de “emergencia” o “crisis” de inseguridad alimentaria, está experimentando una de las peores crisis alimentarias del mundo.

B. Crisis económicas y volatilidad de los precios de los productos básicos

19. Las crisis económica y financiera de 2008 tuvieron escasa incidencia inicial en los países menos adelantados, ya que esos países no tenían apenas vínculos con los mercados financieros mundiales. No obstante, a medida que se intensificaba, la crisis financiera provocó una drástica reducción en la producción y el comercio mundiales y un rápido descenso en los precios de los productos básicos, lo que afectó negativamente a dichos países. La repercusión de la crisis económica mundial, sumada a la de los desastres naturales, es particularmente severa para algunos de los países insulares menos adelantados que son más vulnerables.

20. Durante la crisis, tanto el flujo de la inversión extranjera directa hacia los países menos adelantados como el crecimiento de las remesas disminuyeron. Como consecuencia de la crisis financiera en los países adelantados aumentó el desempleo, lo que dio lugar a un considerable descenso en la demanda de mano de obra migrante, con la consiguiente reducción del flujo de remesas a los países menos adelantados exportadores de mano de obra.

21. Habida cuenta de que la situación fiscal de todas las economías adelantadas sufrió un deterioro, hubo fuertes presiones para reducir los presupuestos de la asistencia oficial para el desarrollo. Aunque la repercusión de la crisis económica mundial sobre los países menos adelantados fue multidimensional, afectó de distinto modo a cada país, según fueran la estructura de sus economías nacionales y sus niveles de integración mundial y de dependencia de la ayuda externa.

⁷ Naciones Unidas, “State of the least developed countries 2017: follow-up of the implementation of the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries”, 2017.

⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Ethiopia humanitarian situation report No. 7”, 19 de mayo de 2017.

22. Tras subir drásticamente durante casi un decenio, a partir de la segunda mitad de 2014 los precios de todos los productos básicos empezaron a descender. Esta acusada fluctuación de los precios afectó de forma diferente a los países menos adelantados, en función de su dependencia de los productos básicos. En general, el crecimiento fue más fuerte en los países con una cartera de productos básicos de exportación más diversificada.

23. De los 47 países menos adelantados, 39 dependen de los productos básicos, y por lo menos el 60% de sus ingresos proceden de dichos productos y en particular solamente de uno o dos de ellos. Angola, Sudán del Sur y Yemen obtienen como mínimo el 97% de los ingresos por exportaciones de los productos básicos. En los países en desarrollo existe una fuerte asociación entre los precios de los productos básicos y el crecimiento del PIB, con un coeficiente de correlación de 0,79. Cuando los precios de los productos básicos son elevados, los países por lo general tienen resultados positivos en cuanto a crecimiento económico, y viceversa. Las crisis de los mercados de productos básicos deberían sopesarse seriamente, pues para muchos de los países menos adelantados podrían ser devastadoras.

24. La volatilidad del precio de los alimentos tiene importantes consecuencias para la subsistencia, y en particular para el hambre y la pobreza. Su repercusión depende de la posición neta de venta de un hogar. Los precios elevados de los alimentos son una preocupación importante en los países pobres porque se ha observado que los más pobres suelen gastar las tres cuartas partes o más de su presupuesto en alimentos. También tiene consecuencias macroeconómicas para los países de bajos ingresos importadores de alimentos. Todos estos factores son importantes obstáculos para el desarrollo.

25. A nivel macroeconómico, los bajos precios de los productos básicos en los últimos años, particularmente el del combustible, dieron lugar a un crecimiento lento, desequilibrios fiscales, disminución de las reservas de divisas y depreciación de la moneda. Los países menos adelantados productores de combustibles, sobre todo Angola, Chad, Guinea Ecuatorial, Sudán del Sur y Yemen, resultaron negativamente afectados por el descenso de los precios del petróleo. En diversos países exportadores de productos básicos, como Mozambique y Zambia, el crecimiento también se desaceleró. Para agravar el efecto de las oscilaciones de los precios de los productos básicos, el Chad, Sudán del Sur y Yemen, así como otros países menos adelantados, estuvieron expuestos a graves incertidumbres políticas internas. En el Chad, el agotamiento de los yacimientos petrolíferos exacerbó los efectos negativos de los bajos precios del petróleo sobre la producción.

26. Actualmente, muchos de los países menos adelantados están peor situados que antes de la crisis financiera mundial para afrontar las oscilaciones de los precios de los productos básicos, en especial debido a la erosión de sus mecanismos de amortiguación de la política fiscal.

C. Crisis pandémicas

27. En los últimos años, se han producido brotes de diversas pandemias, incluidos el VIH/SIDA, la gripe aviar, el síndrome respiratorio agudo grave y la enfermedad por el virus del Ébola. La epidemia del Ébola ha tenido un efecto devastador en las economías de tres de los países menos adelantados: Guinea, Liberia y Sierra Leona. De acuerdo con un estudio llevado a cabo por el Banco Mundial, cabía prever que en 2015 los países afectados dejarían de ingresar por lo menos 2.200 millones de dólares por la pérdida de oportunidades de crecimiento económico.⁹ El brote del

⁹ Véase www.worldbank.org/en/topic/health/brief/world-bank-group-ebola-fact-sheet.

virus socavó la confianza del consumidor y el inversor y perjudicó los viajes y el comercio transfronterizo en la región.

28. La gestión del riesgo de pandemia es un importante desafío para los países menos adelantados, ya que requiere fuertes inversiones en los sistemas de salud pública para la detección, diagnóstico y rápida respuesta. Sin embargo, esas inversiones son lamentablemente insuficientes en dichos países debido a las graves limitaciones de recursos.

III. Consecuencias de los desastres y crisis

29. Los desastres y crisis acarrearán múltiples consecuencias socioeconómicas en los países menos adelantados. En un mundo altamente interconectado y globalizado, los efectos secundarios de los desastres y crisis suelen rebasar el territorio del país afectado y pueden repercutir sobre la paz, la seguridad y la estabilidad del país y la región.

30. A menudo los desastres naturales causan la pérdida de vidas y la destrucción de capital, como los activos productivos, la propiedad y la infraestructura, lo que interrumpe o desacelera el proceso de producción y afecta negativamente los precios de los productos básicos. En los países menos adelantados, los desastres naturales exponen a los pobres a una multitud de riesgos y amenazan con la pérdida de los medios de vida y la seguridad alimentaria como resultado de las perturbaciones en la producción y suministro de alimentos. Las personas pobres disponen de pocos mecanismos de gestión de riesgos para afrontar tales situaciones. El establecimiento de estrategias de adaptación y de mecanismos de gestión de riesgos por parte de las personas pobres suele ir en detrimento de su inversión productiva, lo que afecta su capacidad de generar ingresos en el futuro y de mejorar su bienestar a largo plazo.

31. En la mayoría de los países menos adelantados, los sistemas oficiales de protección social son débiles o prácticamente inexistentes. Las personas pobres y vulnerables deben confiar sobre todo en mecanismos de adaptación informales y basados en el grupo. No obstante, esas redes informales de seguridad no son eficaces y son insuficientes para abordar importantes crisis covariables.¹⁰ Por consiguiente, sin un sistema integral de protección social, la inmensa mayoría de las personas pobres deben disminuir su consumo de alimentos. Esto a su vez reduce su productividad y aumenta su vulnerabilidad a la desnutrición a largo plazo y la enfermedad física y psicológica. Algunas familias reducen los gastos en educación y envían a sus hijos a trabajar en lugar de ir a la escuela. Además, muchas familias recortan sus gastos en salud, lo que las hace más vulnerables a los riesgos sanitarios.

32. Los desastres naturales y otras crisis también dan lugar a una disminución en los ingresos públicos y un aumento en los gastos correspondientes al socorro de emergencia, las obras de reconstrucción y el bienestar social. Esto a su vez provoca un significativo aumento del déficit presupuestario. Cuando un desastre natural ocasiona un incremento acusado de los déficits fiscal y contable corriente, es probable que dé lugar a una subida del nivel de precios y las tasas de interés, además de una apreciación del tipo de cambio real. Sin embargo, ninguno de estos resultados son automáticos, ya que en su mayor parte dependen de las políticas gubernamentales, las expectativas del sector privado y la respuesta.

¹⁰ Las crisis covariables (crisis comunitarias, como desastres naturales o epidemias) son perturbaciones en que los hogares de las comunidades vecinas resultan afectados de igual manera. Las crisis idiosincrásicas (crisis a nivel de hogar, como fallecimientos, lesiones o desempleo) son perturbaciones en que la experiencia de una familia no guarda relación con la de sus vecinos.

33. En los países menos adelantados, la mayoría de las pérdidas no están aseguradas, y los gobiernos no disponen de reservas financieras o acceso a la financiación para imprevistos que les permitirían absorber las pérdidas y llevar a cabo rápidamente las tareas de recuperación y reconstrucción. Al mismo tiempo, los países con importantes déficits presupuestarios no suelen poder desviar fondos para absorber las pérdidas de los desastres, y en consecuencia necesitan usar otros mecanismos, incluidos la fijación de impuestos, el crédito nacional e internacional, las reservas de divisas, los bonos nacionales y los mecanismos de financiación de la ayuda y mitigación de los riesgos. Todos estos elementos son difíciles de articular o bien tienen consecuencias negativas.

34. En algunos casos, los desastres naturales atraen un aumento de las aportaciones de asistencia externa, en particular cuando son de gran magnitud, pero esto suele contrarrestarse con una disminución en la asistencia para el desarrollo en los siguientes años.¹¹ La asistencia de socorro en casos de desastre también está fragmentada, lo que plantea dificultades para gestionar las aportaciones.

IV. Creciente consenso internacional

35. En la actualidad existe una conciencia más amplia acerca del peligro de las múltiples crisis que amenazan las perspectivas de desarrollo de los países menos adelantados. Esto se pone de manifiesto en los acuerdos que ha adoptado la comunidad internacional en los últimos años, establecidos para fomentar la resiliencia frente a los riesgos y alcanzar el desarrollo sostenible.

36. La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 se aprobó con el objetivo de adoptar medidas valientes y transformadoras destinadas a mejorar la vida de las personas y alcanzar el desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás. De conformidad con la Agenda 2030, la comunidad internacional ha acordado proporcionar asistencia orientada y ampliada a los países menos adelantados.

37. El Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático presenta un plan de acción para poner en marcha al mundo y, entre otras cosas, evitar el peligroso aumento de las temperaturas, que principalmente afecta a los países menos adelantados. Las partes en el Acuerdo de París fijaron los objetivos mundiales de mejorar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, con miras a contribuir al desarrollo sostenible y asegurar una respuesta de adaptación adecuada. Las partes también acordaron emprender medidas y ampliar el apoyo en pro de la resiliencia de las comunidades, los medios de vida y los ecosistemas, además de implicarse en el fomento de la resiliencia de los sistemas socioeconómico y ecológico, entre otras formas, mediante la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales.

38. Por medio del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, cuyo objetivo es lograr una reducción sustancial de los desastres y la pérdida de vidas y medios de subsistencia, los Estados Miembros reforzaron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y fortalecer la capacidad y la resiliencia con un sentido renovado de urgencia. Asimismo, se comprometieron a vincular el Marco con la Agenda 2030 e incorporar, según proceda, la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia en las políticas, planes, programas y presupuestos a todos los niveles. El Marco de Sendai también subraya la necesidad de reforzar más la preparación para casos de desastre en la respuesta

¹¹ *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.13.II.F.3).

de emergencia, entre otras cosas, incorporando la reducción y mitigación del riesgo de desastres en las políticas y programas nacionales, adoptando medidas tempranas en anticipación de las crisis y velando por que se disponga de la capacidad necesaria para una respuesta y recuperación eficaces a todos los niveles.

39. La Agenda de Acción de Addis Abeba aborda diversas fuentes de financiación y la cooperación en diferentes cuestiones, incluidas la tecnología, la ciencia, la innovación, el comercio y el desarrollo de la capacidad. También reconoce el hecho de que los éxitos del pasado y las perspectivas futuras de los países menos adelantados están siendo amenazados por múltiples riesgos económicos y ambientales, y destaca la necesidad de asegurar la resiliencia frente a tales perturbaciones externas.

40. El Programa de Acción de Estambul pone de relieve la vulnerabilidad de los países menos adelantados frente a múltiples perturbaciones y desastres, así como el cambio climático. En él se detalla un conjunto de ámbitos de acción prioritarios, incluidos el fomento de la resiliencia de dichos países para sobrellevar los peligros naturales y las crisis económicas y mitigar sus efectos adversos, y el fortalecimiento de su capacidad para afrontar el cambio climático, impulsar el crecimiento sostenido y proteger la biodiversidad.

41. En la Declaración Política sobre el Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul se reitera que la elevada vulnerabilidad de los países menos adelantados requiere fortalecer la cooperación internacional y establecer asociaciones regionales e internacionales auténticas y duraderas para mejorar su resiliencia. Se destaca asimismo la importancia de adoptar y ejecutar estrategias y planes nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres con miras a prevenir y mitigar dicho riesgo y reforzar la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental. También se subraya que el fomento de la resiliencia a nivel nacional, al igual que a los niveles subnacional, comunitario e individual, es fundamental para sostener los costosos progresos en materia de desarrollo y acelerar los avances hacia el logro de los objetivos de desarrollo fijados en el Programa de Acción de Estambul, así como los previstos en la Agenda 2030. Por consiguiente, la elaboración de políticas apropiadas para mitigar las crisis y fomentar la resiliencia es primordial para lograr el desarrollo sostenible en los países menos adelantados.

V. Gestión de las crisis externas y los riesgos por agentes

A. Los hogares y comunidades

42. Para afrontar las crisis externas, los hogares adoptan diversas estrategias de gestión de riesgos, como el uso de ahorros, el crédito, la venta de activos, el empleo y migración adicionales, y la ayuda de amigos, familia y miembros de la comunidad. El uso de ahorros es una estrategia habitual de adaptación, pero requiere una cierta preparación previa.

43. La migración, tanto interna como internacional, ha pasado a ser un mecanismo habitual de adaptación en la mayor parte de los países menos adelantados, en particular entre los hogares rurales. En épocas de recesión económica y desastres naturales las remesas suelen aumentar, ya que los migrantes en el extranjero envían más dinero para atender las necesidades de emergencia de sus familias en sus países de origen. Sin embargo, esto puede venirse abajo si las crisis son de carácter mundial o afectan a los países receptores de los migrantes, pues éstos pierden su empleo o ingresos.

44. Con frecuencia el seguro informal basado en las comunidades y familias es la única forma de cobertura disponible para los hogares pobres en los países menos adelantados. No obstante, estos mecanismos informales de adaptación y seguro no suelen proporcionar la gestión adecuada de los riesgos y en consecuencia necesitan complementarse con sistemas integrales de protección del riesgo facilitados por las autoridades locales y los gobiernos nacionales. La Agenda 2030 reconoce la importancia de la protección social universal para mitigar los efectos de las crisis, tanto a nivel macroeconómico como familiar.

B. Las organizaciones del sector privado y la sociedad civil

45. Actualmente se admite cada vez más —como se pone de manifiesto en el Marco de Sendai— que las organizaciones del sector privado y la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante para apoyar a los gobiernos en la gestión de riesgos y la respuesta de emergencia.

46. Una pequeña parte del sector privado, en particular las grandes empresas que trabajan en el sector formal, está cubierta frente a las crisis mediante planes de seguros para imprevistos y acceso al crédito, entre otros mecanismos. En las industrias de gestión de riesgos como los seguros, la investigación y el desarrollo, entre otras, el sector privado también puede tener la oportunidad de desempeñar un papel fundamental en la prevención y mitigación de las crisis. El sector privado también puede intervenir de un modo significativo en la aplicación de diversas medidas de reducción de riesgos, incluido a través del cumplimiento de la planificación territorial y la elaboración de códigos y otros protocolos de construcción de infraestructuras resistentes. Asimismo, las asociaciones público-privadas en los ámbitos de los seguros y la transferencia de riesgos pueden ser un elemento importante en las estrategias de reducción de riesgos.

47. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de reducción de riesgos ha demostrado ser provechosa por distintas razones. Esas organizaciones pueden responder más deprisa y de un modo más eficiente a las prioridades locales y aprovechar las capacidades locales. A menudo también son buenos interlocutores para las personas vulnerables afectadas por las crisis.

C. El Estado

48. Los Estados desempeñan un papel fundamental en la mitigación de las crisis y el fomento de la resiliencia. Sus marcos de gestión de riesgos necesitan abarcar un proceso continuo que va de las medidas preventivas y la resiliencia a la preparación para afrontar los riesgos y la recuperación posterior a un desastre, en consonancia con la visión del Secretario General sobre la prevención.

1. Preparaciones anticipadas para la reducción de riesgos

49. El marco anticipado de reducción de riesgos tiene cuatro componentes diferentes. El primero está relacionado con la identificación de los riesgos y las vulnerabilidades sociales. El segundo, con la mitigación del riesgo, e incluye reformas estructurales y sectoriales con respecto a la planificación territorial, el fortalecimiento de los códigos de construcción, las inversiones en rehabilitación de edificios y la construcción de presas en zonas propensas a la sequía. El tercero, con la preparación para afrontar riesgos, que incluye los sistemas de alerta temprana, la planificación para emergencias y la formación pública sobre prevención de riesgos. Por último, el cuarto componente se relaciona con la preparación financiera, con dos dimensiones distintas: la autoprotección, que consiste en la acumulación de ahorros

y reservas de divisas en tiempos normales a los que poder recurrir en caso de producirse un desastre natural, y en la transferencia de riesgos.

50. La autoprotección, que conlleva la transferencia intertemporal de recursos, puede tener un elevado costo de oportunidad social, puesto que requiere el aprovisionamiento para imprevistos y la desviación de los limitados recursos destinados a la infraestructura física y social para acumular reservas. Por otra parte, la transferencia de riesgos acarrea la contratación de un seguro comercial que transfiere externamente los riesgos a los mercados de capital y los inversores. El seguro comercial también es el mejor mecanismo para reducir los costos de los desastres naturales y proporciona capital rápidamente disponible para la reconstrucción. A medida que en un país aumenta el grado de penetración del seguro, las pérdidas de producción y en materia de bienestar que sufre como consecuencia de un desastre natural tienden a reducirse. Sin embargo, incluso en los países desarrollados, la penetración del seguro sigue siendo limitada.

51. En los países menos adelantados, el seguro comercial basado en la indemnización no está disponible para la mayor parte de los desastres, ya que el mercado simplemente no existe o está insuficientemente desarrollado. Por lo general, esta deficiencia de mercado se atribuye a dos motivos básicos. En primer lugar, los desastres naturales plantean altos riesgos covariables que dan lugar a primas sumamente prohibitivas. Segundo, los seguros implican aspectos relativos a los incentivos para el gobierno. Un gobierno hoy puede contratar un seguro pero los beneficios pueden devengarse en el futuro, cuando el gobierno que lo contrató ya no esté en el poder. Además, a los gobiernos normalmente no se les culpa por los desastres naturales, que se considera que son circunstancias que escapan a su control. Todos esos elementos hacen que para muchos gobiernos el seguro contra desastres naturales tenga escasa prioridad.

52. En los últimos años, se ha constatado la aparición de mecanismos más eficaces de distribución de riesgos que aprovechan los mercados de capital para repartir la exposición entre un gran número de inversores mediante bonos para catástrofes. Esos bonos plurianuales, que son intrínsecamente arriesgados, se venden a un grupo disperso de inversores. Los emite una compañía de seguros o el gobierno a través de bancos de inversión. Los ingresos por la venta de los bonos se invierten luego en valores sin riesgo, y el margen entre las dos situaciones representa el costo recurrente del seguro. Si no se produce una catástrofe, la compañía de seguros o el gobierno (el emisor) pagan un cupón al inversor. Por otro lado, en caso de producirse una catástrofe, se activarían los “desencadenantes paramétricos”, que se basan en parámetros fácilmente verificables estimados por medios tecnológicos en tiempo real.

53. En 2005, la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores de Malawi, en estrecha colaboración con el Banco Mundial, elaboró un contrato de seguro de cosechas basado en un índice que utiliza datos sobre la pluviometría y proporciona a los agricultores cobertura contra las cuantías pendientes de préstamos agrícolas en caso de sequía. El fundamento del contrato es la correlación existente entre las precipitaciones, medidas por estaciones meteorológicas, y los rendimientos agrícolas. Cuando tiene lugar un período de sequía que está asegurado, las precipitaciones caen por debajo de niveles históricos y los pagos en virtud del contrato se efectúan a la institución financiera que ha concedido el crédito agrícola para cancelar la deuda del agricultor. El seguro se concede por intermedio del mercado privado de seguros en consorcio con la Asociación de Seguros de Malawi. A su vez, este mayor acceso ha permitido a los agricultores invertir en actividades con un rendimiento y unos beneficios más elevados.

54. También se han constatado los buenos resultados de una mancomunación de riesgos entre varios países para protegerse contra diversas perturbaciones y crisis. La sociedad de cartera segregada del Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe es la primera mancomunidad mundial de riesgos formada por múltiples países que se basa en un seguro paramétrico, y desde 2007 viene ofreciendo a los gobiernos caribeños seguros paramétricos contra catástrofes. Proporciona cobertura contra huracanes, terremotos y, desde 2003, contra fuertes precipitaciones. La sociedad actúa como una organización sin ánimo de lucro y actualmente ofrece productos y servicios a 17 países del Caribe y Centroamérica. A diferencia del seguro de indemnización, los productos de seguro paramétrico que ofrece son contratos de seguros en que los pagos se efectúan sobre la base de la intensidad de un fenómeno y la cuantía de las pérdidas que cause, que se calcula utilizando un modelo previamente acordado. La sociedad representa una manera eficaz en función de los costos de prefinanciar la liquidez a corto plazo para iniciar las actividades de recuperación de un gobierno particular después de un fenómeno catastrófico, y de ese modo reducir la brecha entre la ayuda a la respuesta inmediata y la reconstrucción a largo plazo. Desde su creación en 2007, la sociedad ha efectuado 22 desembolsos a 10 países miembros por un valor total de aproximadamente 70 millones de dólares. Todos los pagos se hicieron en un plazo de 14 días. Haití, el único país menos adelantado de la región de América Latina y el Caribe, es miembro de la sociedad y recibe apoyo financiero después de verse afectado por diversos desastres naturales.

55. Aprovechando la experiencia del Caribe, en las regiones del Pacífico y Asia existen planes de seguros similares en diversas fases de desarrollo. En 2013 se emprendió el proyecto piloto de seguro contra riesgos de catástrofe del Pacífico, un mecanismo regional mancomunado para afrontar riesgos que abarca los países insulares del Pacífico, incluidos dos de los países menos adelantados, eso es, las Islas Salomón y Vanuatu.

56. En mayo de 2014, la African Risk Capacity Insurance Company Limited (una filial financiera del Organismo Africano de Gestión de Riesgos, que es un organismo especializado de la Unión Africana) puso en marcha un mecanismo mancomunado de seguros contra catástrofes para África a fin de mejorar las respuestas a las emergencias de seguridad alimentaria relacionadas con el clima. Hasta el momento, ocho países han suscrito un contrato de seguros con la compañía,¹² que para 2020 se propone ampliar a 30 países su cobertura contra las sequías, las inundaciones y los ciclones, lo que abarcaría prácticamente a todos los países menos adelantados de África.

57. No obstante, el seguro paramétrico no implica el éxito automático, que depende de múltiples factores. En primer lugar, la mayor expansión de este tipo de programa se basa en la educación del cliente y las actividades de divulgación. La falta de conocimiento y comprensión de los seguros puede dar lugar a resistirse a contratarlos. Segundo, los contratos eficaces de seguros contra las inclemencias del tiempo basados en índices requieren datos oportunos, confiables y de alta calidad y redes de estaciones meteorológicas, lo que es posible que no esté disponible en muchos de los países menos adelantados. Tercero, el seguro contra las inclemencias del tiempo basado en índices no es una panacea. El seguro contra las inclemencias meteorológicas desempeña un papel limitado en la gestión del amplio espectro de riesgos y actúa como primer paso, pero los programas de seguros deben cubrir múltiples riesgos relacionados con la producción agrícola.

58. Pese a esta última advertencia, la experiencia indica que en la mayoría de los países expuestos a considerables riesgos de desastres naturales, las inversiones de

¹² Incluidos los países menos adelantados como Gambia, Malawi y Malí.

los gobiernos en la prevención de desastres puede ser muy eficaz para evitar los importantes gastos posteriores a los desastres relativos al socorro y la reconstrucción. Por consiguiente, es primordial tomar la difícil decisión sobre la combinación óptima entre las inversiones públicas destinadas a la prevención de riesgos antes de un desastre y el socorro y la reconstrucción posteriores a un desastre.

2. Estrategia de reducción a posteriori de riesgos

59. El plan de gestión a posteriori de riesgos necesita encontrar el equilibrio entre el desarrollo y la estabilidad económica. Si bien el primero requerirá la movilización y asignación eficiente de inversiones públicas, la última necesitará la creación de amortiguadores macroeconómicos para la “autoprotección” contra futuras perturbaciones externas, sean económicas o naturales. El equilibrio exacto depende de las especificidades propias de cada país. Además, los elementos importantes del plan de gestión a posteriori de riesgos debería incluir diversas innovaciones de política.

60. La política fiscal debe apoyar las inversiones públicas para fomentar la resiliencia de la infraestructura social y física, según la disponibilidad del margen fiscal. Las políticas monetaria y financiera deberían orientarse a proporcionar créditos asequibles para aumentar la producción en la agricultura y la manufactura.

61. Por último, cabe señalar que la formulación de políticas macroeconómicas eficientes o la aplicación de sistemas eficientes de gestión de riesgos requieren instituciones sólidas y capacidad analítica que es posible que no existan en muchos de los gobiernos de los países menos adelantados. Esta deficiencia en parte explica por qué el proceso de recuperación de una crisis externa puede demorarse algo más en dichos países.

VI. Examen de herramientas y mecanismos seleccionados

62. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están desempeñando papeles específicos en la mitigación de los riesgos y el fomento de la resiliencia frente a diversas clases de perturbaciones y crisis en sus respectivos ámbitos de competencia. Entre esas organizaciones figuran el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras entidades.

63. Los bancos multilaterales de desarrollo, tanto mundiales como regionales, gozan de una situación privilegiada para seguir impulsando el programa mundial de mitigación del riesgo de desastres. Además de incorporar la cuestión del riesgo en sus propias operaciones, esos bancos tienen la oportunidad de usar su poder de convocatoria para establecer asociaciones estratégicas entre los gobiernos, los organismos donantes, la sociedad civil y el sector privado. Actualmente están elaborando una gran variedad de mecanismos y herramientas de carácter financiero y no financiero para fomentar la resiliencia frente a los desastres y el clima. Además de mejorar la flexibilidad y agilidad de sus iniciativas a posteriori, ahora los bancos multilaterales de desarrollo ofrecen inversiones y préstamos basados en políticas, subvenciones, asistencia técnica y servicios de conocimiento para apoyo anticipado.

64. El Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación es un mecanismo de financiación centrado exclusivamente en la reducción del riesgo de desastres. Se puso en marcha en 2006 para apoyar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, y recibe financiamiento de 43 gobiernos nacionales (desde países desarrollados hasta países emergentes y en desarrollo), así como de 9 organizaciones internacionales. El Fondo Mundial está administrado por el Banco Mundial en representación de los donantes asociados y otras partes interesadas que participan en la asociación. Su modelo institucional hace hincapié en la reducción del riesgo de desastres sobre la base del apoyo anticipado a los países altamente vulnerables y de la asistencia posterior para acelerar la recuperación tras un desastre. El Equipo mundial de expertos sobre gestión del riesgo de desastres del Banco Mundial brinda apoyo rápido y de alta calidad en materia de asesoramiento a los gobiernos.

65. El programa Financiación del Riesgo de Desastres y el Programa de Seguro es una asociación entre el Fondo Mundial y el Banco Mundial orientada a mejorar la resiliencia financiera de los gobiernos, empresas y hogares frente a los desastres naturales. Se trata de la principal asociación de los países en desarrollo que se esfuerza en formular estrategias integrales de protección financiera. El programa brinda apoyo a los gobiernos en la aplicación de dichas estrategias reuniendo al mecanismo de financiación soberana del riesgo de desastres, el seguro agrícola, el seguro contra riesgos catastróficos para la propiedad y los programas de protección social relacionados con los desastres.

66. La 18ª reposición de fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), con una aportación de alrededor de 75.000 millones de dólares, puede ampliar la financiación para fomentar la resiliencia mediante la preparación y respuesta ante situaciones de crisis, así como a través de su Mecanismo de Respuesta a las Crisis. Además de una propuesta para ampliar el apoyo en virtud de dicho Mecanismo, se están examinando las posibilidades de ajustar las condiciones de financiación para los países en que los desastres naturales causan importantes daños y, en caso de que estén asegurados, de efectuar cambios en la cobertura de los riesgos de sobreendeudamiento de éstos después de un desastre. La reposición también prevé alternativas de financiación contingente para la preparación y respuesta ante situaciones de crisis mediante la introducción de la opción del desembolso diferido ante catástrofes para los países de la AIF.

67. El FMI desempeña un importante papel a la hora de facilitar el fomento de la resiliencia frente a las perturbaciones externas, incluidas las oscilaciones de precios de los productos básicos, en los países menos adelantados. Asimismo, interviene de forma limitada pero decisiva en la recuperación tras los desastres proporcionando financiación de emergencia y apoyo de política al país afectado. Su Servicio de Crédito Rápido ofrece apoyo financiero rápido sin condiciones mediante un solo desembolso por adelantado a los países en desarrollo de bajos ingresos¹³ con necesidades urgentes de la balanza de pagos, entre otras cosas, como resultado de las oscilaciones de los precios de los productos básicos, los desastres naturales y las fragilidades internas, y proporciona repetidos desembolsos a lo largo de un período limitado de tiempo en caso de necesidades recurrentes o continuadas derivadas de su balanza de pagos.

68. Otras herramientas fundamentales posteriores a una perturbación contenidas en la cartera mundial de mecanismos de financiamiento para afrontar las crisis incluyen la financiación comercial (por ejemplo, las garantías de la Corporación Financiera Internacional que cubren el riesgo de pago en las transacciones comerciales) y las líneas de crédito recíproco del banco central, que se han venido

¹³ Una categoría de países del FMI.

usando mucho desde la crisis financiera mundial como un medio para incrementar las reservas de divisas de los bancos centrales, reducir las dificultades de liquidez y aumentar los préstamos a los bancos y empresas nacionales.¹⁴

69. En la 16ª sesión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se estableció el Fondo Verde para el Clima con objeto de movilizar fondos para actividades relacionadas con el clima por un valor de 100.000 millones de dólares anuales para 2020. El acceso a los recursos del Fondo para llevar a cabo proyectos y programas relativos al cambio climático está restringido a entidades acreditadas de ámbito nacional, regional e internacional. En los países menos adelantados existen mecanismos para abordar las necesidades urgentes e inmediatas de adaptación al cambio climático, que se conocen como programas nacionales de acción para la adaptación. En noviembre de 2016, se habían ejecutado alrededor de 231 proyectos de esta índole con financiación procedente del Fondo Verde para el Clima y el Fondo para los Países Menos Adelantados. Las promesas de contribución totales acumuladas de los donantes al Fondo para los Países Menos Adelantados ascendieron a 1.220 millones de dólares, y el total de las aportaciones realizadas, a 1.120 millones de dólares.

70. El Grupo del Banco Mundial ha establecido en colaboración con la OMS un mecanismo de financiación de emergencia para pandemias que proporciona cobertura a todos los países que reúnen las condiciones para recibir financiación de la AIF. El mecanismo ofrece dos vías de acceso: la ventanilla correspondiente al “seguro”, de 425 millones de dólares, consistente en bonos y permutas, que cubre el costo de las primas y los cupones de bonos; y una ventanilla de “dinero en efectivo” que complementa la ventanilla del seguro y proporciona financiación más flexible para abordar un conjunto más amplio de nuevos patógenos que quizá no cumplan los criterios de concesión para acceder a la ventanilla del seguro. La ventanilla del seguro se puso en marcha en julio de 2017 y la del dinero en efectivo entrará en funcionamiento a comienzos de 2018.

71. El Fondo para Contingencias Relacionadas con Emergencias fue establecido por la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2015 después de examinar la respuesta de la OMS a la crisis del Ébola de 2014. El Fondo tiene por objeto proporcionar financiación durante un período de tiempo crítico, que va del momento en que se identifica una respuesta de emergencia al instante en que empiezan a fluir los recursos procedentes de otros mecanismos de financiación. El Fondo aborda todo el ciclo de las emergencias sanitarias: preparación; respuesta y recuperación; y apoyo a las comunidades locales y las iniciativas nacionales de los gobiernos. El Fondo se financia mediante contribuciones voluntarias flexibles y se repone con los reembolsos de las oficinas beneficiarias de la OMS en los países o a través de nuevas contribuciones directas.

VII. Examen general de las disposiciones en vigor

72. Se dispone de diversas medidas, iniciativas y herramientas específicas a nivel nacional, regional y mundial para mitigar las crisis y fomentar la resiliencia. Sin embargo, las actuales disposiciones relativas al riesgo de desastres adolecen de algunas debilidades y deficiencias. Muchos de los países menos adelantados no pueden permitirse establecer unos sistemas modernos de alerta temprana de múltiples riesgos en los planos nacional y regional. A menudo las estrategias nacionales están fragmentadas y no pueden responder a las perturbaciones y crisis

¹⁴ Consejo de Relaciones Exteriores, “Spread of the central bank currency swaps since the financial crisis”, 2015. Disponible en [www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#/#/](http://www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#/).

imprevisibles de mayor magnitud. Asimismo, las políticas y estrategias nacionales cuentan con pocos recursos debido a la escasa capacidad financiera y técnica de los países. Algunos de ellos han establecido estrategias integrales de reducción de riesgos pero no han sabido realizar las correspondientes reformas reglamentarias y desarrollar la capacidad institucional y humana requerida, y tampoco han logrado movilizar los recursos financieros, la tecnología y los conocimientos técnicos necesarios.

73. También cabe destacar que muchos de los países menos adelantados se están esforzando por satisfacer sus necesidades continuas en materia de desarrollo manteniendo al mismo tiempo su saldo en cuenta corriente, lo que les dificulta adoptar y ejecutar políticas macroeconómicas anticíclicas. Muchos de dichos países también carecen de un “marco fiscal resiliente” basado en un análisis profundo de los beneficios en función de los costos, que supervisa las asignaciones y gastos correspondientes a la reducción de riesgos y el fomento de la resiliencia. En muchos de esos países, el mercado de capital no existe o bien está poco desarrollado, lo que desincentiva los mecanismos y productos de financiación de riesgos basados en el mercado de capital.

74. Las estrategias multilaterales de reducción del riesgo también han demostrado ser insuficientes para los países menos adelantados. Se alega que algunos de los programas y herramientas, en particular los adaptados a esos países, cuentan con pocos recursos para sus crecientes necesidades. Algunos de los otros mecanismos mundiales administrados por los bancos multilaterales de desarrollo requieren procedimientos administrativos y reformas reglamentarias complejas, lo que dificulta que los países menos adelantados puedan acceder rápidamente a ellos, ya que esta categoría de países de las Naciones Unidas no está reconocida por las instituciones financieras internacionales y algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los países menos adelantados también enfrentan enormes dificultades a la hora de preparar las propuestas complejas y técnicas para acceder a diversos fondos debido a su limitada capacidad.

75. La debilidad del mercado de capital, las bajas calificaciones crediticias y a veces la falta de regímenes reglamentarios adecuados impiden que los países menos adelantados introduzcan derivados climáticos y seguros con primas de bajo costo. Esos factores también hacen difícil que adopten medidas de protección de riesgos a nivel regional.

76. Teniendo en cuenta lo anterior, la Declaración Política sobre el Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul subraya la apremiante necesidad de encontrar de forma concertada soluciones adicionales a los principales desafíos que afrontan los países menos adelantados. En la Declaración se reconoce que para avanzar hacia la mitigación de las crisis y el fomento de la resiliencia se requiere adoptar medidas coordinadas, equilibradas e integradas a todos los niveles, incluido mediante el fortalecimiento de las iniciativas existentes, con el fin de fomentar la resiliencia de los países menos adelantados para superar sus vulnerabilidades.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

77. Una economía resiliente es un requisito previo para la sostenibilidad a largo plazo, pues permite que un país se adapte con rapidez a las perturbaciones y se recupere de sus efectos sin afectar el desarrollo. Por consiguiente, es de suma importancia que todos los países trabajen juntos, en colaboración con otros agentes, para reforzar más y aplicar en los planos nacional, regional e internacional medidas

concretas destinadas a fomentar y fortalecer la resiliencia de los países menos adelantados frente a distintas perturbaciones, reducir los riesgos y mejorar el crecimiento sostenible en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Programa de Acción de Estambul.

El mecanismo de fomento de la resiliencia integrado por múltiples partes interesadas

78. Habida cuenta de la intensidad, envergadura y complejidad de los problemas que han venido afrontando los países menos adelantados en el contexto de los desastres y perturbaciones, no existe una fórmula mágica para solucionarlos todos. En consecuencia, la comunidad internacional tal vez considere oportuno establecer un mecanismo de fomento de la resiliencia integrado por múltiples partes interesadas para los países menos adelantados potenciando las medidas e iniciativas existentes. El mecanismo, que entrañaría el establecimiento o reactivación, según se considere oportuno, de diversas medidas en los planos nacional, regional y mundial, abarcaría la respuesta a varias clases de desastres y perturbaciones. De esta forma dichos países podrán ahorrar vidas y dinero, acelerar el tiempo de respuesta y proporcionar mayor previsibilidad y rigor a la respuesta mundial a las crisis y perturbaciones.

79. Las iniciativas de ámbito nacional pueden centrarse en la adopción de políticas y programas nacionales apropiados, políticas macroeconómicas flexibles y anticíclicas, programas sólidos y dinámicos de protección social, y sistemas de alerta temprana de múltiples riesgos; la diversificación de la producción y acceso a las cadenas de valor mundiales y regionales; la productividad laboral por medio de la educación, formación y tecnología; las inversiones en infraestructuras resilientes; la investigación y desarrollo; los fondos públicos de contingencia; y la cobertura de riesgos mediante la financiación de la reducción del riesgo de desastres basada en el mercado, como distintos tipos de bonos, derivados y opciones.

80. Entre las iniciativas de carácter regional y mundial figuran la aportación de experiencia y conocimientos a los países menos adelantados; el establecimiento o fortalecimiento de sistemas de alerta temprana mixtos, integrados y de múltiples riesgos de carácter regional; la introducción del seguro basado en el índice meteorológico o el seguro paramétrico; la puesta a disposición en los planos regional y mundial de la capacidad permanente necesaria para ampliar el apoyo financiero y en especie y una red de voluntarios; la consolidación del acceso rápido y fácil a los diversos fondos para la mitigación de riesgos y el fomento de la resiliencia a nivel regional y mundial; y la facilitación de apoyo financiero y técnico bilateral adecuado a las medidas de adaptación anticipadas y posteriores en los países menos adelantados.

El liderazgo e identificación nacionales

81. La mitigación de las crisis y el fomento de la resiliencia requieren un liderazgo y un sentido de identificación nacionales fuertes que puedan dar lugar a estrategias nacionales de preparación y mecanismos integrales de prestación de servicios. Los gobiernos deben instaurar políticas apropiadas para evitar, cuando sea posible, la incidencia de crisis y adaptarse de forma eficiente a la magnitud de sus efectos. Dichas políticas deberían incluir aspectos técnicos, institucionales, económicos y sociales, así como directrices, protocolos y normas de seguridad para la construcción de infraestructuras fundamentales y la prestación de servicios de mantenimiento de alta calidad. Si se pretende asegurar la resiliencia de la infraestructura vital nueva y existente será necesario mantenerla segura, eficiente y operativa durante y después de los desastres a fin de poder proporcionar servicios esenciales y que salvan vidas.

82. La promoción de una agricultura respetuosa con el clima, que combine la gestión del suelo y el agua, las rotaciones de cultivos y el control de la fertilidad, mejorará la productividad y aumentará la resiliencia para adaptarse al cambio climático con poco impacto sobre los recursos hídricos. Es necesario que los gobiernos y donantes realicen considerables inversiones en materia de servicios de extensión e iniciativas de capacitación, centrándose en particular en las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales.

83. El acceso a la tecnología moderna y los conocimientos actuales es de vital importancia para fomentar la resiliencia, incluidas las infraestructuras, comunicaciones e industrias resilientes. Asimismo, las innovaciones autónomas son fundamentales para establecer redes en el sector agrícola y la cadena de valor que sean muy activas frente a los desastres y perturbaciones. La investigación y desarrollo en materia de cultivos resistentes a los desastres y las enfermedades tropicales, así como de servicios de salud pública, pueden contribuir significativamente a la resiliencia ante los efectos de las perturbaciones y crisis.

84. Un país necesita establecer un marco apropiado de política macroeconómica para crear amortiguadores fiscales contra las crisis. Dicho marco debería incluir: *a*) una política fiscal anticíclica con disposiciones relativas a los amortiguadores fiscales para la “autoprotección”, basada en acumular recursos adecuados durante las épocas de auge y en gastarlos durante las recesiones; y *b*) una política monetaria flexible para facilitar y regular el préstamo con miras a mejorar la inclusión financiera, prevenir las actividades especulativas y apoyar la inversión productiva.

85. También es necesario fortalecer otros amortiguadores de crisis, como las medidas de protección social y un sistema financiero nacional sólido. La política fiscal debe respaldar las inversiones públicas para construir una infraestructura social y física resiliente. Es importante que el margen fiscal de los países menos adelantados pueda ampliarse potenciando la movilización de recursos internos, estudiando la creación de asociaciones público-privadas con medidas adecuadas para garantizar el acceso y el reparto de riesgos financieros, mejorando la eficiencia del gasto público y creando un entorno que incentive la inversión externa directa sin entablar una competencia fiscal desleal o rebajar las normas ambientales o laborales.

86. Es importante asimismo que los países menos adelantados y sus acreedores incorporen algunas de las contingencias directamente en sus contratos de deuda soberana, de modo que cuando tengan lugar un desastre o una crisis los países puedan aplazar sus pagos o reducirlos durante la recuperación. Las deudas contingentes del Estado vinculan las obligaciones contractuales del servicio de la deuda con una variable estatal predefinida, como el PIB. Los bonos asociados al PIB lo aseguran así cuando se reduce el PIB de un país, de modo que también son los pagos principales y de intereses sobre su deuda soberana.

87. Los países menos adelantados también necesitan estimular la producción, diversificar las exportaciones y aumentar el gasto del sector social destinado, según corresponda, a la salud, la educación y las redes de protección social, que en tiempos de crisis brindan apoyo a los más vulnerables con rapidez y eficacia.

La cooperación internacional

88. Habida cuenta de su grado actual de desarrollo, los países menos adelantados necesitan apoyo para fomentar la resiliencia, incluidos los mecanismos de transferencia de riesgos que podrían reducir considerablemente la carga fiscal de los gobiernos. Esos países requieren una mayor asistencia internacional, tanto técnica como financiera, de los países donantes, los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras para fomentar su resiliencia y poder acceder a los

mecanismos de transferencia de riesgos basados en el mercado de capital, entre otras cosas en forma de seguros y bonos para casos de catástrofes. También necesitan respaldo para implantar sistemas de protección social para todos que sean nacionalmente apropiados, incluidos los pisos de protección social, que les permitirán prevenir nuevas caídas de ingresos, consumo y crecimiento económico y detener el aumento de la pobreza.

89. Las fuentes tradicionales de financiación pueden complementar las medidas específicas para protegerse contra diversas perturbaciones y crisis. La asistencia oficial para el desarrollo y la potenciación de la financiación combinada por medio de asociaciones público-privadas pueden impulsar las actividades del país para fomentar la resiliencia. Según sea la magnitud de la crisis, las moratorias y canjes de la deuda también pueden liberar recursos para la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura.

90. Compartir las prácticas óptimas y las enseñanzas adquiridas es sumamente importante para el desarrollo de la capacidad a fin de adoptar medidas apropiadas contra las perturbaciones y crisis. Muchos países han obtenido resultados satisfactorios a la hora de abordar eficazmente los riesgos y perturbaciones por medio de diversas medidas y herramientas que otros países podrían estar en condiciones de aplicar. El Consejo Económico y Social puede proporcionar una plataforma fiable para el diálogo con miras a intercambiar opiniones a este respecto entre los Estados Miembros y otras partes interesadas.

91. Muchos desastres y crisis afectan simultáneamente a diversos países o tienen efectos transfronterizos. El enfoque más eficiente frente a este tipo de desastres es la cooperación regional para gestionar los riesgos más allá de las fronteras o la reconstrucción en casos de desastre transfronterizo. La cooperación puede adoptar la forma de alerta temprana, intercambio de información, financiación de riesgos e intercambio de conocimientos y tecnología.

Cómo abordar los riesgos con diversas herramientas

92. Deberían realizarse esfuerzos para ampliar los mecanismos existentes de seguro multinacional para tener en cuenta a los países menos adelantados o introducir mecanismos similares en esos países sobre una base mundial, regional o subregional, según proceda. Las pólizas de seguros contra catástrofes exigen que un país pague una prima que puede ser prohibitivamente costosa para los países menos adelantados. Será necesario que los países desarrollados y las organizaciones internacionales aporten la capitalización inicial para ayudar a reducir el costo de las primas que deben pagar los países menos adelantados. La sociedad de cartera segregada del Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe y otras entidades pueden ayudar a elaborar el perfil de riesgos de un país, preparar las herramientas y procedimientos necesarios y garantizar las promesas de contribución de los donantes.

93. Hay ciertos riesgos que pueden no estar concentrados en un país, una subregión o una región. Por lo tanto, es primordial ir más allá del enfoque regional y examinar la posibilidad de diversificar los riesgos mundialmente e identificar un lugar en que el riesgo se pueda gestionar a nivel mundial. Ese lugar deberá ser una organización internacional capaz de proporcionar reaseguro, como el Banco Mundial u otra organización que reasegure contra riesgos a nivel mundial.

94. El seguro paramétrico contra catástrofes requiere amplios datos ambientales y una tecnología compleja de modelización. La mayoría de los países menos adelantados no tienen acceso a esa información o capacidad técnica para formular programas de seguro paramétrico; por tanto, es necesario proporcionarles asistencia técnica para superar estas carencias. La información reunida por los programas

debería compartirse internacionalmente y ponerse a disposición a través de un centro de intercambio de información, ya que esos datos pueden ser útiles para múltiples programas de seguros. Las instituciones internacionales pueden actuar como dicho centro para facilitar el intercambio de datos y prácticas óptimas técnicas.

95. Como los países menos adelantados siguen siendo extremadamente vulnerables a la amenaza de pandemias, y tienen muy poca capacidad para enfrentarlas, necesitan acuerdos y apoyo especiales para aplicar medidas preventivas anticipadas y poderse permitir medidas curativas o correctivas posteriores. Es necesario que desarrollen una estructura integral de salud pública con agentes humanitarios eficaces a nivel nacional y más allá de él, según corresponda, de la cual puedan beneficiarse todos sus ciudadanos. Los asociados para el desarrollo, incluidas las instituciones financieras internacionales, pueden contribuir a proyectar esa estructura invirtiendo en el fortalecimiento de los sistemas de salud pública, mejorando la coordinación en casos de emergencia y ampliando el apoyo financiero a los ámbitos de investigación y desarrollo desatendidos. Algunas iniciativas recientes del Banco Mundial y la OMS, como el servicio de financiación de emergencia para casos de pandemia, apuntan en la dirección acertada. Es de vital importancia que los agentes humanitarios y del desarrollo trabajen conjuntamente de acuerdo con la visión del Secretario General sobre la prevención, el programa para el sostenimiento de la paz y la nueva manera de proceder.

96. Para terminar, existe una urgente necesidad de mejorar la gobernanza económica mundial para prevenir las crisis financieras y fortalecer las redes mundiales de seguridad financiera a fin de afrontar dichas crisis cuando se presentan. De esta manera se aliviará la necesidad de los países de acumular reservas para autoprotección, con sus elevados costos de oportunidad social.
