



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
20 de febrero de 2013  
Español  
Original: inglés

---

### Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

#### 12º período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 3 del programa provisional\*

Seguimiento de las recomendaciones del Foro Permanente

### Estudio sobre la participación de los pueblos indígenas de forma más inclusiva en el proceso de reducción del riesgo de desastres

#### Nota de la Secretaría

De conformidad con una decisión adoptada por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su 10º período de sesiones (E/2011/43 y Corr.1, párr. 97), Paimaneh Hasteh, miembro del Foro, realizó un estudio sobre la participación de los pueblos indígenas de forma más inclusiva en el proceso de reducción del riesgo de desastres respetando, en particular, las prácticas lingüísticas y culturales de los pueblos indígenas en riesgo. Por la presente se transmite el estudio al Foro en su 12º período de sesiones. Mirna Cunningham, miembro del Foro, fue coautora del estudio.

---

\* E/C.19/2013/1.



## **Estudio sobre la participación de los pueblos indígenas de forma más inclusiva en el proceso de reducción del riesgo de desastres<sup>1</sup>**

### *Resumen*

Los pueblos indígenas han sufrido la imposición de modelos de desarrollo que han devastado sus comunidades, y esas comunidades se encuentran ahora en peligro. Aunque es frecuente ver a dirigentes indígenas planear y prever maneras de aprovechar las oportunidades que el acervo y la energía dinámica de una comunidad ofrecen, es menos frecuente que consideren seriamente los posibles riesgos.

El presente estudio tiene por objeto estimular el debate y ser un catalizador para la creación de oportunidades de intercambio de experiencias y conocimientos sobre la reducción del riesgo de desastres entre los pueblos indígenas y sus comunidades en las naciones de todo el mundo. También debería servir para generar debates, plantear cuestiones y encontrar soluciones que se traducirán en la reducción de la pérdida de vidas y bienes, y en el restablecimiento del equilibrio ambiental, social, cultural y espiritual en las comunidades afectadas por los desastres. Además, el estudio pone de relieve iniciativas actuales que, aunque no se diseñaron teniendo en cuenta a los pueblos indígenas, podrían ser útiles para los dirigentes de las comunidades indígenas a la hora de buscar oportunidades para reducir los riesgos y planificar estrategias de respuesta adecuadas para mitigar los efectos adversos ambientales, económicos, sociales, culturales y espirituales.

También se espera que las cuestiones que los propios pueblos indígenas han señalado se tengan en cuenta en la planificación y los resultados del cuarto período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2013, la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas que las Naciones Unidas organizarán en 2014 y la tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015.

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen la valiosa ayuda que recibieron para la redacción del presente informe de: John C. Scott, Daniel Cabello Llamas y Patricia Bittner del Centro de Comunicaciones de Servicio Público y Dennis Mairena del Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

## I. Introducción

1. Recientemente, se solicitó a dos grupos de discusión en la ciudad de Seattle, estado de Washington, integrados por indígenas de los Estados Unidos de América, que dieran su opinión sobre las prácticas de salud pública relacionadas con la crisis de la gripe por el virus A(H1N1). Los participantes expresaron su confusión con respecto a los diferentes mensajes de salud pública sobre la gravedad del problema y la seguridad de la vacuna que se ofrecía. La falta de un mensaje claro y fidedigno reforzaba una desconfianza histórica hacia los funcionarios públicos, por lo que los miembros de los dos grupos de discusión cuestionaron la validez de los consejos ofrecidos. El elevado número de mensajes procedentes de diferentes fuentes, que pedían que se confiara en la veracidad de la información que cada uno brindaba, exacerbaba la confusión y evitaba que algunas personas recurrieran a la vacunación<sup>2</sup>. Ese ejemplo, aunque de alcance limitado, pone de relieve cuestiones relativas a la importancia de los mensajes de alerta temprana y su valor para los pueblos indígenas y sus comunidades, que no deben pasarse por alto en tiempos de verdadera crisis, incluidos los desastres y las emergencias de salud pública.

2. Los pueblos indígenas, que comprenden un número estimado de 370 millones de personas en unos 90 países de todo el mundo<sup>3</sup>, son objeto de discriminación y exclusión sistemáticas del poder político y económico, y siguen estando sobrerrepresentados en los sectores de la sociedad más afectados por la pobreza y el analfabetismo. A menudo se despoja a los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales y se los priva de sus recursos para la supervivencia, tanto física como cultural, lo que debilita aún más su capacidad para hacer frente a los peligros naturales y provocados por el hombre.

3. La alfabetización y el mensaje, aunque importantes en sí mismos, son solo un aspecto de las actividades de reducción del riesgo en las comunidades indígenas. Con respecto a la preparación, la mitigación, la prevención en casos de desastre y los objetivos de reducción de riesgos a más largo plazo, los dirigentes de las comunidades y los encargados de la gestión de desastres pueden tener una oportunidad para aprovechar las prácticas locales, que han superado la prueba del tiempo, y que tienen su origen en la estrecha relación de los pueblos indígenas con el medio ambiente, sus creencias culturales y el conjunto de conocimientos comunes de la comunidad, e incluir esos elementos en la planificación. En una situación ideal, esos vínculos se deberían establecer en colaboración con dirigentes de las comunidades respetados, a través de iniciativas inclusivas de evaluación de la capacidad y planificación horizontal, más que mediante procesos impuestos desde arriba. Las comunidades deben participar en la formulación de sus propias estrategias de reducción del riesgo de desastres<sup>4</sup>. Es importante respetar la cultura de las comunidades afectadas porque no es posible forjar los medios para una

---

<sup>2</sup> R. Forquera, Seattle Indian Health Board, comunicación personal, 12 de octubre de 2010.

<sup>3</sup> [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP\\_web.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf), información consultada el 12 de junio de 2012.

<sup>4</sup> La reducción del riesgo de desastres es el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos de análisis y gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de las tierras y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación para circunstancias adversas.

planificación eficaz de la reducción del riesgo de desastres sin la participación de esas mismas personas y sin asegurar su implicación en las estrategias acordadas<sup>5</sup>.

4. Comprender las diferentes creencias culturales y formas de vida de las comunidades, en particular de las comunidades indígenas, que interpretan los mensajes oficiales en función de su propio contexto histórico, es un factor fundamental para que la labor de los dirigentes de las comunidades y los profesionales que se encargan de los desastres y trabajan para reducir el impacto de los peligros naturales produzca resultados positivos.

5. Sin embargo, las evaluaciones de las comunidades indígenas no deben limitarse a los intentos de comprender cómo se perciben los mensajes y las prácticas que provienen del exterior, o cómo se reacciona a ellos; las capacidades, los recursos y los conocimientos locales también deben valorarse y aprovecharse. Por ejemplo, durante el tsunami de 2004 en el Océano Índico, los indígenas de la isla Simeulue, en Indonesia, lograron sobrevivir a la catástrofe a pesar de encontrarse a solo 40 km del epicentro del terremoto. El tsunami mató a más de 200.000 personas en el resto de Indonesia, pero solo siete de los 78.000 miembros de esa comunidad murieron durante el desastre<sup>6</sup>.

6. Apenas 10 minutos después del terremoto, olas de 10 metros de altura golpearon la isla. En un caso como ese, en el que incluso un sistema de alerta temprana de alta tecnología con un tiempo de respuesta de 15 minutos habría sido inútil<sup>7</sup>, el conocimiento transmitido de generación en generación de que los búfalos corren hacia las colinas cuando se está acercando un tsunami fue efectivo<sup>8</sup>. En otro caso, los habitantes de la cuenca del río Damodar, en Bengala occidental (India), utilizaron marcas en los árboles y la observación de que las hormigas trasladaban sus huevos a un terreno más elevado como alerta contra las inundaciones<sup>9</sup>.

7. Durante miles de años, la capacidad, las prácticas, los conocimientos y las tradiciones locales han ayudado a los pueblos indígenas, que han desarrollado una relación estrecha con su entorno natural, para hacer frente a los peligros y prosperar en zonas de alto riesgo. Sin embargo, en muchos casos, la pérdida de esas prácticas debido a los cambios sociales, políticos o económicos ha incrementado la vulnerabilidad de esas poblaciones, y este problema se ha agravado con el avance del cambio climático. Claramente existe la necesidad de investigar y documentar las prácticas tradicionales de reducción y mitigación de riesgos, a fin de determinar la manera en que pueden introducirse, o reintroducirse, en las comunidades locales y en la planificación nacional, así como de promover el diálogo intergeneracional en las organizaciones y las comunidades indígenas. Mediante evaluaciones

<sup>5</sup> Instituto de Investigación y Desarrollo, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CADPI, *Cambio climático: medidas de adaptación en comunidades de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua*, febrero de 2010.

<sup>6</sup> Baumwoll, Jennifer, "The value of indigenous knowledge for disaster risk reduction: A unique assessment tool for reducing community vulnerability to natural disasters", Universidad de Webster, Viena, marzo de 2008.

<sup>7</sup> McAdoo, Brian G., et al, "Smong: How an oral history saved thousands on Indonesia's Simeulue Island during the December 2004 and March 2005 tsunamis", *Earthquake Spectra* (2006).

<sup>8</sup> Véase Villagrán de León, Juan Carlos; Bogardi, Janos; Dannemann, Stefanie; y Basher, Reid, "Early Warning Systems in the Context of Disaster Risk Management", Bonn, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana, 2006.

<sup>9</sup> Véase Schware, R., "Flood information systems: Needs and improvements in Eastern India", *Environmental Management*, vol. 8, núm. 1.

participativas de las capacidades y las vulnerabilidades y procesos de elaboración de políticas orientados a combinar los conocimientos locales con los métodos científicos, los pueblos indígenas pueden beneficiarse de sus propios conocimientos tradicionales para desarrollar estrategias integradas que puedan institucionalizarse e incluso llegar a aplicarse en contextos similares en otros lugares.

## II. Antecedentes

8. Los desastres afectan a las poblaciones y a los ecosistemas de manera diferente, dependiendo de factores tales como las prácticas de desarrollo insostenibles, la degradación de los ecosistemas, la pobreza, y la variabilidad y los extremos climáticos. El incremento en los últimos años del riesgo de desastres, tanto naturales como provocados por el hombre, plantea una amenaza para las vidas y las iniciativas de desarrollo. La reducción del riesgo de desastres supone identificar, evaluar y reducir los efectos de esos fenómenos.

9. Los pueblos indígenas de todo el mundo han utilizado durante miles de años sus conocimientos tradicionales, es decir los métodos y prácticas que tienen su origen en sus propias comunidades y que se mantienen y difunden por medios informales a lo largo de generaciones, para prepararse para los desastres, hacerles frente y sobrevivir a ellos.

10. En cambio, los pueblos indígenas a menudo no tienen oportunidades adecuadas de participar en los procesos de diseño, aplicación, control y evaluación de la información oficial sobre la reducción de riesgo de desastres, como los planes, los mapas de vulnerabilidad e, incluso, la legislación y las normas, que suelen ser elaborados por organizaciones nacionales o subnacionales, muchas de ellas dominadas por encargados de tomar decisiones que no son indígenas. El artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, establece que “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”, lo que ofrece una oportunidad de asegurar la participación de los indígenas en la definición de programas y políticas de reducción del riesgo de desastres.

11. En los últimos años, las labores humanitarias en la esfera de los desastres naturales se han centrado más en la preparación que en el socorro, en un contexto de mejor conocimiento y comprensión del aumento de la vulnerabilidad de los países en desarrollo propensos a los desastres y el creciente impacto de los peligros naturales en los medios de vida<sup>10</sup>. A pesar de los avances de la tecnología y de que existe una inversión más cuantiosa en la gestión de desastres, el número de víctimas que estos causan continúa aumentando<sup>11</sup>. La razón no es solo la divergencia evidente entre las políticas y la práctica, sino también los cambios en el contexto

---

<sup>10</sup> Véase Dekens, J., *Local Knowledge for Disaster Preparedness: a Literature Review*, Katmandú, Centro Internacional para la Ordenación Integrada de las Montañas, 2007.

<sup>11</sup> Véase Shaw, Rajib; Sharma, Anshu; Takeuchi, Yukiko; Uy, Noralene, *Indigenous Knowledge and Disaster Risk Reduction*, nota sobre políticas, Escuela de Posgrado de Estudios Ambientales Mundiales, Universidad de Kyoto, 2009.

social, económico, cultural, político y ambiental de los pueblos<sup>12</sup>. La imposición de modelos occidentales en sociedades que han convivido con una constante y amplia variedad de peligros naturales a los que se han adaptado y a los que han hecho frente durante varios miles de años, y a pesar de los cuales han prosperado, puede conducir a la pérdida de los conocimientos indígenas<sup>13</sup>. Este puede ser uno de los factores más importantes que contribuyen al aumento de la vulnerabilidad en esas sociedades.

12. Hasta hace poco, los encargados de elaborar las políticas, que no suelen ser indígenas y cuya orientación e interés tienden a estar centrados en los métodos de reducción del riesgo de desastres naturales y de respuesta de emergencia basados en la ciencia y la tecnología occidentales, habían prestado poca atención en general al vasto conjunto de conocimientos indígenas o los habían descartado.

### Contexto internacional

13. El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en 2005, sirve de orientación para las políticas nacionales y las organizaciones internacionales en sus esfuerzos por reducir las pérdidas derivadas de los peligros naturales. El Marco es amplio y en él se aborda el papel de los Estados y las organizaciones regionales e internacionales y se exhorta a la sociedad civil, el sector académico, las organizaciones de voluntarios y el sector privado a aunar esfuerzos para promover la reducción de los desastres, entre otras cosas mediante la descentralización de la autoridad y el suministro de recursos para promover la adopción de medidas a nivel local. Por lo tanto, el Marco ofrece una oportunidad para incluir a los gobiernos e instituciones indígenas locales.

14. El propósito del Marco de Acción de Hyogo es promover la adopción de medidas para reducir de manera sustantiva las pérdidas causadas por los desastres, incluida la pérdida de vidas y de activos sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. Las cinco esferas de acción prioritaria son las siguientes:

- a) Asegurar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación;
- b) Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y mejorar la alerta temprana;
- c) Utilizar los conocimientos, la innovación y la educación para forjar una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles;
- d) Reducir los factores de riesgo subyacentes;
- e) Fortalecer la preparación para los desastres a fin de que exista una respuesta efectiva en todos los niveles.

<sup>12</sup> Véase Mercer, J., Kelman, I., Suchet-Pearson, S., y Lloyd, K., “Integrating indigenous and scientific knowledge bases for disaster risk reduction in Papua New Guinea”, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 2009, vol. 91, núm. 2.

<sup>13</sup> Véase Campbell, J. R., “Traditional disaster reduction in Pacific Island Communities”, *GNS Science Report* 2006/038.

15. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres funciona como coordinadora de la reducción del riesgo de desastres dentro del sistema de las Naciones Unidas para asegurar la sinergia en las actividades de reducción del riesgo de desastres. La Oficina organiza debates entre organismos dedicados a un tema o país concreto, y contribuye al desarrollo de instrumentos de las Naciones Unidas, como la elaboración de directrices sobre la reducción de los riesgos.

16. El primer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres se celebró en 2007 y, desde entonces, la Oficina ha organizado periodos de sesiones cada dos años. La Plataforma Mundial es un foro para el intercambio de información, el debate sobre los acontecimientos más recientes y el desarrollo del conocimiento y las asociaciones a través de todos los sectores, con el objetivo de mejorar la aplicación de las medidas de reducción del riesgo de desastres mediante una mejor comunicación y coordinación entre los interesados. Ofrece la oportunidad a los representantes de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los científicos, los profesionales y las organizaciones de las Naciones Unidas para intercambiar experiencias, formular orientaciones estratégicas y brindar asesoramiento para la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. Teniendo en cuenta que nos estamos acercando a 2015, que es la fecha límite para la aplicación del Marco de Acción, el cuarto período de sesiones de la Plataforma, previsto para mayo de 2013, será una oportunidad única para centrarse en las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y la reducción del riesgo de desastres. Actualmente se están celebrando una serie de diálogos en línea (véase [www.preventionweb.net/posthfa/dialogue](http://www.preventionweb.net/posthfa/dialogue)), en los que participa una amplia variedad de interesados en el proceso consultivo, con miras a adoptar un marco de reducción del riesgo de desastres para el período posterior a 2015.

17. Hasta hace poco tiempo, la atención mundial a las cuestiones de interés para los pueblos indígenas, incluidos los esfuerzos que se realizan en el Marco de Acción de Hyogo, ha sido limitada. Es importante aprovechar el impulso actual y asegurar que los pueblos indígenas y sus comunidades tengan acceso a las mejores prácticas y la experiencia adquirida a través de la labor de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y otras instancias, y que la experiencia y los conocimientos valiosos de las comunidades de pueblos indígenas sean compartidos con la comunidad internacional y reconocidos por esta.

### **III. Comprender el riesgo de desastres**

18. Las poblaciones de muchas partes del mundo se enfrentan a la amenaza de desastres a diario. El riesgo de desastres varía según la región geográfica y los peligros naturales a que una zona o una población esté expuesta, por ejemplo terremotos, inundaciones, ciclones, tifones, huracanes, erupciones volcánicas, sequías, heladas, granizo y nevadas abundantes, fenómenos que tradicionalmente han sido motivo de preocupación en países de todo el mundo. Algunos de los factores que desempeñan un papel decisivo en el riesgo de desastres son bien conocidos por las autoridades locales y son el blanco de las medidas de reducción de riesgos, mientras que el conocimiento de otros factores es aún incipiente, por lo que suelen ser objeto de iniciativas de investigación y promoción cada vez más frecuentes.

19. En su *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres de 2009*, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres menciona tres factores que se analizan más abajo que, de manera individual y conjunta, impulsan las actividades relacionadas con el riesgo de desastres, sobre todo en comunidades empobrecidas.

#### **A. Medios de vida vulnerables**

20. Los medios de vida de muchos habitantes de las zonas rurales sigue dependiendo de la agricultura y los recursos naturales, y su acceso a necesidades básicas para la subsistencia, como la tierra, la mano de obra, los fertilizantes, los sistemas de riego, las infraestructuras y los servicios financieros, a menudo se ve gravemente limitado.

21. Las pérdidas ocasionadas por los desastres afectan a un número muy elevado de personas pobres en las zonas rurales, donde los patrones tradicionales de distribución y tenencia de la tierra tienden a discriminarlas. Su acceso suele estar limitado a tierras marginales e improductivas propensas a las inundaciones o que reciben precipitaciones esporádicas o mínimas. En muchos casos, y por diversas razones históricas y económicas, las comunidades indígenas han sido reubicadas en esas zonas.

22. Los medios de subsistencia rurales que dependen de la agricultura y otros recursos naturales son vulnerables incluso a leves variaciones del clima y, por consiguiente, son particularmente sensibles al cambio climático, lo que puede reducir aun más la productividad agrícola. Las malas infraestructuras, incluidas las viviendas, las escuelas y otras edificaciones de uso público, que con demasiada frecuencia se encuentran en las zonas rurales, resultan fácilmente dañadas en los desastres. Por ejemplo, el derrumbe de muros de tierra pesados destruyó 329.579 casas en el terremoto de Kashmir en 2005, mientras que la falta de protección de las viviendas construidas con adobe, cañas y techo de paja contribuyó a la muerte de 140.000 personas en el ciclón que golpeó a Myanmar en 2008.

#### **B. Deterioro del ecosistema**

23. La conservación de los ecosistemas y los recursos que proporcionan es esencial para la supervivencia del planeta. Es preocupante el aumento de la explotación de los limitados recursos de los ecosistemas al mismo tiempo que su disponibilidad, va disminuyendo. Las personas han modificado los ecosistemas para incrementar la producción de algunos productos básicos, pero esa explotación ha dado lugar a conductas no reguladas, por ejemplo la deforestación para fines agrícolas y la destrucción de los manglares para crear viveros de camarones. Esos cambios en la distribución de los productos básicos de los ecosistemas benefician a intereses comerciales específicos, mientras que los costos los suelen sufrir los hogares más pobres de las zonas urbanas y rurales y las comunidades indígenas que intervienen poco en la toma de decisiones y obtienen escasos beneficios de las actividades comerciales.

24. En el Perú, por ejemplo, la apertura de caminos en la ladera oriental de los Andes, para llegar a nuevas tierras de cultivo ha producido un marcado aumento en el número de deslizamientos de tierras en esa región desde la década de 1980.



25. Debe prestarse particular atención al cambio climático y a sus repercusiones en el aumento del riesgo de desastres. En una nota informativa de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres sobre el fortalecimiento de las medidas de adaptación al cambio climático mediante la reducción efectiva del riesgo de desastres se señala que el cambio climático conduce a modificaciones graduales en variables como la temperatura media, el nivel del mar y la frecuencia y el volumen de las precipitaciones. El cambio climático también contribuye a la existencia de peligros más frecuentes, graves e impredecibles, como los ciclones, las inundaciones y las olas de calor, los denominados “fenómenos climáticos extremos”<sup>14</sup>. A este respecto, una estrategia efectiva de adaptación al cambio climático debería: a) adaptar el desarrollo a los cambios graduales en la temperatura media, el nivel del mar y las precipitaciones; y b) reducir y gestionar los riesgos asociados con fenómenos climáticos extremos más frecuentes, graves e impredecibles. El aislamiento respecto de la investigación tradicional y las “mejores prácticas” que de ella se derivan exacerba los problemas que sufren las comunidades indígenas que, aunque no contribuyen al cambio climático, tienen que afrontar sus consecuencias.

### C. Desarrollo no planificado

26. El mundo está atravesando por el mayor período de crecimiento urbano en la historia. En 2008, por primera vez, más de la mitad de la población mundial vivía en pueblos y ciudades. Para 2030 esta cifra habrá aumentado considerablemente hasta llegar a casi 5.000 millones de personas y el crecimiento urbano se concentrará principalmente en África y Asia. Las megalópolis han captado mucha atención pública, pero lo cierto es que la mayor parte del nuevo crecimiento tendrá lugar en los pueblos y ciudades más pequeños, que tienen menos recursos para responder a la magnitud de este cambio.

27. De acuerdo con el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres* de 2009 de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, las personas pobres que viven en asentamientos urbanos informales se enfrentan a diario a mayores niveles de riesgo. En las ciudades de los países desarrollados, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años suele ser inferior a 10 por cada 1.000 nacidos vivos, mientras que en los países en desarrollo esa tasa es a menudo mucho más elevada. En Nairobi, por ejemplo, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años era de 61,5 por cada 1.000 nacidos vivos en la ciudad en su conjunto en 2002, pero llegaba a 150 por cada 1.000 nacidos vivos en los asentamientos informales.

28. Se calcula que para 2050 el 80% de la población del mundo vivirá en zonas urbanas. Muchos pueblos indígenas de todo el mundo siguen el mismo camino. En los Estados Unidos, por ejemplo, casi el 67% de las personas que se autodefinían como nativos de los Estados Unidos o nativos de Alaska, ya sea exclusivamente o en combinación con otro grupo racial, vivían en ciudades en 2000. Esta tendencia hacia la urbanización se constató por primera vez en ese grupo de población en 1970 y el

<sup>14</sup> Véase Parry, M. L., Canziani, O. F., Palutikof, J. P., van der Linden, P. J., y Hanson, C. E., *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2007.

porcentaje de indígenas que vive en ciudades ha ido aumentando progresivamente desde entonces<sup>2</sup>.

29. Los datos de África, Asia y América Latina muestran que los habitantes de asentamientos informales corren cada vez más riesgos por los peligros relacionados con el clima. Por un lado, la urbanización por sí sola tiende a incrementar la intensidad de las escorrentías durante las tormentas, lo que provoca graves inundaciones, mientras que por otro la mala calidad de la construcción y la insuficiencia de las inversiones en infraestructuras, por ejemplo en el mantenimiento de desagües, agrava el problema. De hecho, muchas inundaciones se deben tanto a un drenaje deficiente o inexistente como a la intensidad de las lluvias. Al igual que ocurre con otros grupos que luchan por satisfacer sus necesidades, las comunidades indígenas enfrentan dificultades cada vez mayores, ya que el número de personas y familias que migran a las ciudades en busca de trabajo va en aumento y a menudo terminan viviendo en barrios vulnerables.

#### **D. ¿Qué pueden esperar los pueblos indígenas de su participación en la reducción del riesgo de desastres?**

30. La aplicación de estrategias eficaces de reducción del riesgo de desastres puede hacer que las comunidades sean más saludables y mejor educadas, económicamente más fuertes, más fiables como asociados comerciales y más resilientes ante los efectos del cambio climático a lo largo del tiempo.

31. Las comunidades que de manera proactiva procuran reducir el riesgo de desastres en el marco de los esfuerzos que se realizan en pro del desarrollo sostenible pueden salvar vidas y bienes en caso de desastre, y reducir drásticamente el número de muertes y de lesiones graves. También pueden verse beneficiadas por lo siguiente<sup>15</sup>:

- a) La protección de las mejoras alcanzadas en el ámbito del desarrollo y de un menor desvío de recursos destinados para la respuesta y la recuperación en casos de desastres;
- b) La participación activa de los ciudadanos y las prácticas democráticas a nivel local;
- c) Una mayor inversión en viviendas y otros servicios gracias a la reducción de las pérdidas causadas por los desastres;
- d) Mayores inversiones en infraestructuras, incluso en su modernización, restauración y renovación;
- e) El crecimiento económico y el empleo;
- f) Unos ecosistemas equilibrados, que promueven el abastecimiento y los servicios culturales relacionados con los ecosistemas, como el agua potable y la recreación;
- g) Mejor nivel de salud y bienestar en general;
- h) Mejor educación en escuelas más seguras.

---

<sup>15</sup> Véase Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, campaña “Ciudades resilientes”.

## **E. El riesgo de no prestar atención a la reducción del riesgo de desastres**

32. Un solo incidente peligroso puede cobrar muchas vidas y perjudicar en gran medida los medios de subsistencia, también puede destruir la infraestructura social y económica que llevó muchos años y esfuerzos construir y de cuya vitalidad depende una comunidad. Asimismo, un solo incidente peligroso puede alterar gravemente el abastecimiento de una comunidad, los sistemas que permiten la distribución de alimentos, el suministro de agua, el cuidado de la salud, el transporte, la eliminación de los desechos y las comunicaciones a nivel local y con el resto del mundo. Los riesgos de desastres pueden aumentar o disminuir a lo largo del tiempo en función de la capacidad de un país para reducir su vulnerabilidad y fortalecer su capacidad de gestión de los riesgos. Por lo tanto, el seguimiento y la evaluación permanente de los planes y políticas existentes es de máxima importancia.

33. Para los dirigentes de las comunidades indígenas, reducir el riesgo de desastres puede constituir un legado histórico y ser una oportunidad para mejorar las condiciones sociales, culturales y económicas y lograr que las comunidades se vuelvan más prósperas y seguras.

## **F. La reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible**

34. La reducción del riesgo de desastres es parte integral del desarrollo sostenible y de la resiliencia de las comunidades ante los desastres. En un manual de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres<sup>16</sup> se señalan los factores sociales y ambientales que ayudan a los dirigentes de los gobiernos locales a aumentar la resiliencia, a saber:

- a) Factores sociales:
  - i) Garantizar el acceso a servicios básicos para todos y proporcionar redes de protección social después de un desastre;
  - ii) Asignar terrenos seguros para todas las actividades estratégicas y para la construcción de viviendas;
  - iii) Incentivar la participación de múltiples interesados en todas las etapas y fomentar las alianzas sociales y las redes de contactos;
- b) Factores ambientales:
  - i) Proteger, restaurar y mejorar los ecosistemas, las cuencas fluviales, las laderas inestables y las zonas costeras;
  - ii) Participar en la gestión de riesgos basada en los ecosistemas;
  - iii) Comprometerse a reducir la contaminación, mejorar la gestión de los residuos y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero.

35. A la luz de estos factores, se elaboró una nota de política<sup>11</sup>, como parte del taller sobre conocimientos indígenas que se celebró en la Universidad de Kyoto

<sup>16</sup> Véase Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Cómo desarrollar ciudades más resilientes: un manual para líderes de los gobiernos locales”, Ginebra, 2012.

(Japón) en julio de 2008, en la que se establecieron los pasos a seguir para la integración de los conocimientos indígenas en la reducción del riesgo de desastres. En esa nota se proponían siete pasos, a saber:

- a) El establecimiento de un grupo sobre recursos;
- b) La documentación sistemática y la investigación para elaborar directrices y crear un conjunto validado de conocimientos aplicables; la creación de una base de datos sobre conocimientos y prácticas indígenas es fundamental;
- c) La incorporación de esos conocimientos en la educación estructurada y no estructurada;
- d) La participación en la difusión de las normas;
- e) La creación de un entorno en que se combinen los regímenes técnico-jurídicos, socioeconómicos y culturales y que trascienda a diferentes áreas de trabajo;
- f) La identificación de los agentes de cambio correctos (es decir, dirigentes locales, encargados de elaborar leyes y administradores);
- g) La creación de áreas de atención específicas, como las cuestiones de género, los riesgos urbanos, la adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria.

36. Es importante tener en cuenta los aspectos culturales y el papel de las organizaciones indígenas, incluidos los gobiernos indígenas tradicionales, en todo el proceso de integración de los conocimientos indígenas en las actividades para la reducción del riesgo de desastres.

## G. Diez aspectos básicos para la resiliencia en casos de desastre

37. Con el fin de ayudar a los dirigentes de los gobiernos locales a tomar medidas para reducir la exposición al riesgo de desastres, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres elaboró una lista de control con diez puntos<sup>17</sup>, que se ajustan a las cinco prioridades del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. La mayoría de las medidas sugeridas, si no todas ellas, pueden ser usadas por los pueblos indígenas para mejorar su perfil de resiliencia ante los desastres (véanse las sugerencias en negrita después de cada aspecto básico). Los 10 aspectos que señala la Oficina son los siguientes:

- a) Establecer la organización y coordinación adecuadas para comprender y reducir el riesgo de desastres, sobre la base de la participación de los grupos de ciudadanos y de la sociedad civil. Forjar alianzas locales. Asegurarse de que todos los departamentos sepan cuál es su función en la reducción del riesgo de desastres y la preparación en caso de desastre. **Respetar las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas a la hora de formar alianzas y promover la coordinación;**
- b) Asignar un presupuesto destinado a la reducción del riesgo de desastres y ofrecer incentivos a los propietarios de viviendas, las familias de bajos ingresos, las comunidades, los negocios y el sector público, para que inviertan en la reducción de

<sup>17</sup> Véase Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Diez aspectos básicos de las ciudades resilientes” (<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/essentials>).

los riesgos a los que se enfrentan. **Diseñar incentivos adecuados desde el punto de vista cultural para las comunidades y personas indígenas, así como incentivos colectivos;**

c) Mantener datos actualizados sobre las amenazas y las vulnerabilidades, elaborar evaluaciones de riesgos y utilizarlas como base para los planes y las decisiones sobre desarrollo urbano. Asegurarse de que esta información y los planes concernientes a la resiliencia de la ciudad se discutan plenamente con el público y estén a su disposición. **Desagregar los datos por sexo y etnia. Asegurarse de que los planes se preparen en diferentes idiomas y se difundan haciendo uso de los medios de comunicación tradicionales. Incluir inquietudes no tradicionales y culturales en la evaluación de los riesgos;**

d) Invertir y mantener una infraestructura crítica para la reducción del riesgo, como por ejemplo, un sistema de drenaje para casos de inundación, adaptada en la medida de lo posible para hacer frente al cambio climático. **Se debe tener en cuenta la infraestructura tradicional de los pueblos indígenas para la reducción del riesgo;**

e) Evaluar la seguridad de todas las escuelas e instalaciones de salud y mejorarlas según sea necesario;

f) Aplicar y ejecutar reglamentos de construcción y principios de planificación territorial realistas y acordes con los riesgos. Identificar terrenos seguros para los ciudadanos de ingresos bajos y mejorar los asentamientos informales en la medida de lo posible. **Se deben tener en cuenta las prácticas relacionadas con el uso de la tierra de los pueblos indígenas;**

g) Asegurarse de que en las escuelas y en las comunidades locales existan programas educativos y de aprendizaje en materia de reducción del riesgo de desastres. **Tener en cuenta los idiomas locales. Invitar a los dirigentes indígenas a participar. Hacer un uso pleno de las instituciones indígenas locales;**

h) Proteger los ecosistemas y las barreras naturales para mitigar las inundaciones, las mareas ciclónicas y otras amenazas a las que la ciudad pueda ser vulnerable. Adaptarse al cambio climático a través de la adopción de buenas prácticas de reducción de riesgos. **Los planes y medidas de adaptación al clima deben utilizar las fuentes de conocimiento tradicional;**

i) Instalar sistemas de alerta temprana y capacidades de gestión de emergencias en la ciudad y realizar periódicamente simulacros públicos de preparación. **Los sistemas de alerta deberían integrar las prácticas tradicionales;**

j) Tras un desastre, asegurarse de que las necesidades de los supervivientes constituyan el eje de la reconstrucción y brindarles apoyo tanto a ellos como a las organizaciones de la comunidad en el diseño de respuestas y su aplicación, incluida la reconstrucción de viviendas y la recuperación de medios de vida. **Tener en cuenta los sistemas tradicionales de curación espiritual, las prácticas de medicina tradicional y otros conocimientos tradicionales similares.**

38. A medida que los pueblos indígenas tratan de fortalecer su resiliencia ante los desastres, es importante tener en cuenta los recursos humanos existentes y asumir un enfoque intercultural para aplicar estos pasos, asegurando la participación de los pueblos indígenas a lo largo del proceso.

## **IV. Aplicación de los conocimientos indígenas para reducir el riesgo de desastres**

### **A. ¿En qué consisten los conocimientos indígenas?**

39. Los conocimientos no son un concepto estático: se crean, se desechan y se mejoran continuamente sobre la base de la experiencia y la interacción con nuestro entorno y de la educación académica y no académica. Los conocimientos indígenas incluyen una comprensión de las relaciones entre las sociedades indígenas y la naturaleza, que han resistido el paso del tiempo y han demostrado ser sostenibles y eficaces para limitar los efectos de los riesgos. Esos conocimientos a menudo se interiorizan en las comunidades indígenas y han llegado a formar parte de su cultura, aunque a veces esto no es evidente para las personas ajenas a ellas ni incluso para las propias comunidades<sup>10</sup>. Esa es una de las dificultades que afrontan los encargados de elaborar políticas a la hora de incorporar tales prácticas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres mediante procesos participativos.

40. A veces puede resultar difícil distinguir claramente los conocimientos locales de los externos. Las prácticas adaptadas a partir de contactos con fuentes externas, si se integran culturalmente y resisten el paso del tiempo, se convierten en prácticas indígenas. De hecho, los dos elementos más importantes de los conocimientos indígenas son su origen en la relación entre una comunidad y un entorno natural único y su relación con un proceso histórico continuo en un lugar específico (establecida a lo largo de varias generaciones). Como se señala en un estudio realizado en 2008 sobre los conocimientos indígenas, el proceso de desarrollo de los conocimientos indígenas, ya sea incorporando o no conocimientos externos, lo lleva a cabo exclusivamente la comunidad. La comunidad comprende su entorno y tiene una relación única con él, y sabe adaptar cualesquier conocimientos o experiencias a su contexto específico<sup>6</sup>.

41. Las principales instituciones de gestión de desastres a menudo han pasado por alto sistemáticamente los conocimientos indígenas, y muchas prácticas locales eficaces han desaparecido a causa de la influencia occidental. Varios autores de estudios han argumentado que el depender de la asistencia humanitaria extranjera a corto plazo después de los desastres ha dado como resultado el abandono de prácticas de adaptación, como el almacenamiento de alimentos para casos de hambruna. Esto ha llevado, a veces, a una disminución de la capacidad de los gobiernos y las comunidades locales para utilizar sus propios recursos y aplicar o mantener estrategias eficaces de reducción del riesgo de desastres. Además, los cambios sociales, políticos, económicos y culturales derivados del colonialismo y la mundialización han causado la pérdida de conocimientos indígenas y aumentado la vulnerabilidad en esa esfera. En algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, como en Papua Nueva Guinea y Vanuatu, el paso de la agricultura de subsistencia a la agricultura comercial ha provocado una grave erosión de la tierra que ha intensificado la destrucción producida por las inundaciones y los deslizamientos de tierra. En tales casos, se han desbrozado tierras para dar cabida a plantaciones más extensas y revisado las normas aplicables a la cubierta vegetal para la estabilización del suelo, que anteriormente estaba protegida en virtud del derecho indígena<sup>12</sup>. Asimismo, un mayor acceso a la educación académica y la exposición a otros modelos, normas y valores pueden romper las redes de comunicación tradicionales, e incluso menoscabar la importancia de los ancianos en la sociedad, por lo que sus conocimientos mueren con ellos.

42. No obstante, el valor de los conocimientos sobre la reducción del riesgo de desastres se reconoce cada vez más en los principales círculos académicos e instituciones de investigación y en políticas concretas, por ejemplo, por conducto del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore establecido por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en 2000.

## **B. Integración de la ciencia moderna y los conocimientos indígenas**

43. Es importante establecer un equilibrio entre la ciencia moderna y los conocimientos indígenas a fin de reducir los riesgos y la vulnerabilidad a los que estas comunidades están expuestas. Si bien está claro que es útil aprovechar los instrumentos científicos y técnicos disponibles, su uso debe articularse cuidadosamente, las capacidades y los recursos disponibles a nivel local deben reconocerse y valorarse, y la imposición cultural debe evitarse.

44. La relación entre los conocimientos indígenas y su aporte a las iniciativas de reducción del riesgo de desastres se basa en el estrecho contacto que los pueblos indígenas tienen con su entorno; las comunidades indígenas han aprendido a interpretar indicios en el mar, la lluvia, el viento, las nubes, la vegetación y la vida silvestre para predecir peligros. La predicción tradicional del tiempo, que se utiliza en la planificación agrícola incluye, por ejemplo, la observación de la luna, el sol, las estrellas, los animales y los insectos.

45. Mediante su experiencia directa con los desastres recurrentes, los pueblos indígenas y sus comunidades han aprendido acerca de la duración, el lugar, el tiempo, la frecuencia, la intensidad y la previsibilidad de esos eventos. El comienzo y la posible evolución de un peligro determinado, por ejemplo la velocidad de las corrientes de agua o los niveles de lluvia, se aprenden de la experiencia y esos conocimientos se transmiten de generación en generación. Se ha reconocido que en muchos casos esos sistemas locales de alerta temprana basados en la experiencia han permitido salvar vidas y bienes.

46. Para incorporar eficazmente los conocimientos indígenas a las políticas de reducción del riesgo de desastres, se debe reconocer la compatibilidad de este conjunto de prácticas con los métodos científicos modernos, y las ventajas de esa combinación. La incorporación de esos conocimientos ya se ha realizado en muchas sociedades tradicionales de la región de Asia y el Pacífico. Por ejemplo<sup>18</sup>, en diciembre de 2002, el acceso limitado a los sistemas de alerta por la radio se complementó con iniciativas de difusión oral y con estrategias locales de adaptación durante el ciclón que azotó las Islas Salomón, y el mismo sistema ha sido utilizado por las comunidades indígenas misquitas que viven en la costa del Caribe de Nicaragua.

47. Los conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, antes infravalorados e ignorados, se consideran ahora contribuciones importantes y

---

<sup>18</sup> Anderson-Berry, L., Iroi, C., y Rangi, A., “The Environmental and Societal Impacts of Cyclone Zoe and the Effectiveness of the Tropical Cyclone Warning Systems in Tikopia and Anuta”, informe para el Centro de Estudios sobre Desastres, Universidad James Cook, Cairns (Australia), 2003.

necesarias para la conservación de la biodiversidad y de las prácticas culturales y espirituales<sup>19</sup>. Con todo, esos conocimientos corren grave peligro de verse menoscabados o de perderse o ser objeto de apropiación ilícita, lo que contribuye a aumentar la vulnerabilidad, como lo han demostrado los niveles cada vez mayores de pérdidas causadas por los desastres naturales en las últimas décadas<sup>5</sup>. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas cita varias razones que explican ese hecho<sup>19</sup>:

a) El desalojo forzoso o el desposeimiento de las tierras tradicionales y los lugares sagrados ha menoscabado la relación entre los pueblos indígenas y su entorno. Cuando se ven obligados a migrar y establecerse en nuevos entornos, los pueblos indígenas se dan cuenta de que deben adaptar sus conocimientos y prácticas tradicionales a circunstancias nuevas y a menudo difíciles;

b) A veces los conocimientos tradicionales pueden perderse como resultado de la extinción del lenguaje. Puesto que los conocimientos tradicionales acumulados por los pueblos indígenas están contenidos en lenguas que a menudo no tienen escritura, esos conocimientos se transmiten a otros grupos y a las nuevas generaciones oralmente, por lo que es difícil recuperarlos una vez que la lengua se extingue;

c) La pobreza es otra amenaza a los conocimientos tradicionales. Cuando las personas son pobres, la conservación no suele ser una prioridad y estas toman del medio ambiente lo que necesitan para sobrevivir;

d) La apropiación ilícita de los conocimientos indígenas en forma de biopiratería. Dado que las comunidades indígenas suelen vivir en zonas que tienen la mayor biodiversidad, son objeto de una creciente presión por parte de buscadores de biodiversidad y empresas interesadas en privatizar y comercializar aspectos de sus conocimientos biológicos.

### C. El concepto de conocimientos indígenas transferibles

48. En la nota de política mencionada del taller sobre conocimientos indígenas se subraya el potencial de transferencia de los conocimientos indígenas para el programa de reducción del riesgo de desastres y se reconocen los siguientes cinco grupos temáticos cuyas prácticas indígenas se podrían transferir a todas las comunidades que viven en entornos similares: los ecosistemas montañosos; las zonas costeras; la ordenación de las cuencas fluviales; la ordenación de los recursos hídricos; y la vivienda<sup>11</sup>. Cada una de esas esferas de la práctica contiene características fundamentales y principios de los conocimientos que pueden ser transferibles a otros lugares dentro del mismo entorno geográfico y climático.

49. Por ejemplo, la iniciativa Hiperbase para la Reducción de Desastres es un componente del conjunto de medidas para la reducción de desastres propuesto por el Gobierno del Japón como parte de la ejecución del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (véase <http://drh.edm.bosai.go.jp/>). El objetivo de esa iniciativa, que tiene como base la región asiática, es difundir la tecnología y los conocimientos en materia de reducción de desastres. La iniciativa define el concepto de conocimientos

<sup>19</sup> Véase la publicación de las Naciones Unidas *La situación de los pueblos indígenas del mundo*, Nueva York, 2009.



indígenas transferibles como los mecanismos tradicionales autóctonos de reducción de los desastres en regiones específicas que tienen potencial para aplicarse a otras regiones y que han demostrado ser fiables a lo largo del tiempo y establece un conjunto de criterios para determinar qué conocimientos indígenas son transferibles, a saber que:

- a) Sean comprensibles para los usuarios;
- b) Sean aplicables (útiles y factibles);
- c) Se originen dentro de las comunidades, se basen en las necesidades locales y sean específicos de la cultura y el contexto (medio ambiente y economía);
- d) Proporcionen conocimientos básicos flexibles que puedan adaptarse a nivel local para su aplicación;
- e) Utilicen conocimientos y técnicas locales, y materiales provenientes de la ecología local;
- f) Hayan demostrado su resistencia al paso del tiempo y su utilidad en casos de desastre;
- g) Sean aplicables (o se hayan aplicado) a otras comunidades o generaciones.

#### **D. ¿Qué se ha hecho hasta la fecha?**

50. Desde 2007 se han producido varias publicaciones, algunas de ellas en la región de Asia y el Pacífico, sobre el tema de la aplicación de los conocimientos indígenas a las iniciativas de la reducción del riesgo de desastres. Se ha prestado mucha atención a la documentación y difusión de los conocimientos indígenas con el fin de ilustrar su valor, en particular mediante la iniciativa Hiperbase para la Reducción de Desastres fomentada por el Gobierno del Japón y en la publicación *Indigenous Knowledge and Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned in the Asia-Pacific Region* (Los conocimientos indígenas y la reducción del riesgo de desastres: buenas prácticas y experiencia adquirida en la región de Asia y el Pacífico) de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, preparada en cooperación con la Universidad de Kyoto y la Unión Europea.

51. En 2007 y 2008 se celebraron en Nueva Delhi reuniones sobre los conocimientos indígenas transferibles, en las que los debates iniciales giraron en torno al intercambio de información sobre casos y el establecimiento de un programa de acción. En 2008 se celebraron talleres en Beijing y Kyoto para examinar esferas temáticas en materia de conocimientos indígenas y otras cuestiones. También en 2008, la tercera Conferencia Ministerial de Asia sobre la reducción del riesgo de desastres, celebrada en Malasia, incluyó una actividad paralela sobre los conocimientos indígenas. Más recientemente, en 2012, en la quinta Conferencia Ministerial de Asia sobre la reducción del riesgo de desastres, celebrada en Yogyakarta (Indonesia), las partes interesadas participaron en consultas, que ahora se realizan en todo el mundo, para integrar la reducción del riesgo de desastres en la agenda de desarrollo con posterioridad a 2015.

52. Esos cambios se han infiltrado lentamente en el plano nacional y los resultados están empezando a aflorar. Aunque aún hay pocos ejemplos, algunos gobiernos nacionales han reconocido la importancia de los conocimientos indígenas para la reducción del riesgo de desastres y los han integrado en sus estrategias y marcos de acción. Varios proyectos comunitarios ya se han llevado a cabo satisfactoriamente con el apoyo brindado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre ellos, un proyecto de gestión comunitaria de desastres en Nepal, que terminó en 2011. Todas esas medidas tienen por objeto mejorar las capacidades de las partes interesadas a nivel comunitario y de distrito. Se prestó especial atención a la combinación de los conocimientos científicos modernos e indígenas en las iniciativas de preparación y mitigación para casos de desastre.

53. En la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, las autoridades regionales, las universidades y las organizaciones locales llevaron a cabo estudios sobre las medidas de adaptación después de que el huracán Félix (2007) afectara a la mayoría de las comunidades indígenas misquitas que vivían en la costa. Esos estudios revelaron la relación entre los conocimientos tradicionales, las prácticas espirituales y las medidas de reducción del riesgo.

54. Entre los ejemplos interesantes de iniciativas comunitarias cabe mencionar el uso de las observaciones y los conocimientos ancestrales de los nómadas moken que viven en el mar de las Islas Surin en Tailandia y los proyectos realizados en colaboración con organizaciones no gubernamentales en Viet Nam e Indonesia.

## **V. Oportunidades: medidas**

55. Muchas comunidades tienen recursos suficientes a su disposición para adoptar medidas encaminadas a reducir a un mínimo los posibles riesgos. En numerosas estructuras comunitarias, la experiencia y los conocimientos públicos y las capacidades y los conocimientos especializados locales suelen ser suficientes para afrontar los desastres siempre que se conozcan los objetivos y se proporcione liderazgo (ya que cada persona es responsable no solo de su propia protección sino también de sus familiares, amigos y vecinos). Entre algunos ejemplos de comunidades que están afrontando los riesgos con seriedad figuran las siguientes: Dhaka, ciudad de 14 millones de habitantes, donde los programas ambiciosos de mitigación están ayudando a reducir el riesgo de terremotos, ciclones e inundaciones; Karlstaad (Suecia), que ha establecido medidas operativas, técnicas y de planificación para afrontar la amenaza de inundaciones y reducir a un mínimo los daños; y Alepo (República Árabe Siria), que ha llevado a cabo evaluaciones y clasificado las distintas zonas en función de la intensidad del riesgo. Además, Alepo ha preparado y actualiza continuamente una base de datos sobre los recursos institucionales y las capacidades de los que se ocupan de la reducción de los riesgos. Estos modelos pueden ser relevantes si se ajustan a la escala apropiada y se adaptan a las comunidades indígenas de forma culturalmente apropiada.

56. Los ciudadanos y las poblaciones locales desempeñan la función principal en la respuesta a las crisis y emergencias. Ellos son los responsables de la prestación de servicios y del mantenimiento de las infraestructuras (como las de salud, educación, transporte y abastecimiento de agua), que deben ser resistentes a los desastres. Se deben encontrar y elaborar estrategias que empoderen a las comunidades y sus

ciudadanos para que comprendan los riesgos que afrontan y adopten medidas para reducir esos riesgos con el fin de salvar vidas y bienes.

57. Se necesita urgentemente organizar una campaña para que los dirigentes mundiales de las comunidades indígenas interesadas en la reducción del riesgo y sus contrapartes no indígenas entablen un diálogo encaminado a comprender los riesgos, los que son propios de los pueblos indígenas y los que se comparten con las comunidades vulnerables de todo el mundo. El resultado deseado del diálogo sería el diseño de estrategias eficaces para reducir el riesgo de desastres y la adopción de otras medidas pertinentes para la salud pública, por ejemplo maneras de eliminar los obstáculos que se oponen a su aplicación universal.

## **VI. Conclusiones**

58. Se necesita urgentemente intensificar el diálogo entre los gobiernos, las instituciones y los pueblos indígenas respecto de la determinación, la incorporación y la valoración de los conocimientos indígenas en todos los proyectos y programas de reducción del riesgo de desastres. En relación con el examen anterior de los dos tipos de conocimientos indígenas, locales y externos, es importante que ambos se tengan en cuenta al adaptar los proyectos y programas a las necesidades de comunidades concretas. Es igualmente importante que el poder de tomar decisiones esté siempre en manos de los pueblos indígenas, prestando atención especial a las dificultades en las relaciones de poder a nivel locales, a la posible exclusión de ciertos miembros de la comunidad y a evitar la imposición cultural. Se debe dar prioridad al trabajo con los asociados locales y por conducto de ellos. Además, puesto que el peligro de la comercialización está siempre presente, se debe prestar atención a evitar toda posibilidad de explotación durante la transferencia de los conocimientos indígenas.

59. La utilización de los conocimientos indígenas para la reducción del riesgo de desastres es importante porque representa la autosuficiencia y la sostenibilidad. La fortaleza de las sociedades se basa en su aptitud para prosperar con sus propios recursos y capacidades. Los desastres naturales no existen, como se afirma en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, solo existen los peligros naturales. Los desastres ocurren cuando las sociedades no están preparadas para ellos. No hay mejor manera de afrontar un desastre que evitar que este suceda. La intervención ha provocado dependencia y esto a su vez ha causado vulnerabilidad. Los conocimientos indígenas no solo tienen el potencial sino que también brindan la energía necesaria para afrontar los desastres, como lo demuestra su supervivencia durante miles de años.

### **El respeto de las generaciones futuras**

60. La constitución de las naciones iroquesas de América del Norte se denomina “La Gran Ley Vinculante”. En ella hay un pasaje en el que se pide que las generaciones futuras se tengan en cuenta, lo que se podría interpretar como un llamamiento a la adopción de medidas para reducir el riesgo. Dicho pasaje establece que el interés propio se debe relegar al olvido en todas las deliberaciones realizadas en el Consejo Confederado, en las actividades legislativas y en todos los actos oficiales; no se deben pasar por alto ni desatender las advertencias de los sobrinos y

sobrinas que reprochan cualquier injusticia o error cometidos, sino que se debe regresar a la senda que traza la Gran Ley, que es justa y buena; que se debe buscar el bienestar de todo el pueblo y prestarle atención; y se deben tener siempre presentes no solo las generaciones actuales sino las futuras, incluso las de los rostros que todavía no han brotado de la tierra, los seres de la futura Nación que aún no han nacido.

61. El concepto iroqués de la toma de decisiones con siete generaciones en mente se ha convertido en un tema común de muchas comunidades indígenas de América del Norte, y algunas interpretaciones incluyen siete generaciones anteriores y siete generaciones futuras. La aplicación de ese precepto supone honrar los conocimientos de nuestros antepasados aplicándolos, junto con lo que hemos aprendido en nuestra propia vida, a fin de hacer que el futuro sea más seguro para las generaciones venideras.

## VII. Recomendaciones

### Seguir adelante: compromisos y acciones<sup>20</sup>

62. Se recomienda que la comunidad internacional, en particular en el cuarto período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres en 2013 y en la tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en 2015:

a) Abogue por que las entidades nacionales e internacionales proporcionen recursos mediante la coordinación con los gobiernos locales para fortalecer la autonomía y las capacidades;

b) Abogue por que los órganos regionales y los gobiernos nacionales fomenten la colaboración de los pueblos indígenas y sus comunidades para formular políticas de reducción del riesgo de desastres, tanto para asegurar la adaptación cultural de las estrategias principales, a fin de beneficiar más a las comunidades vulnerables, como para empoderar a esas comunidades aprovechando sus propios conocimientos y prácticas;

c) Promueva, a nivel regional y nacional, la investigación y la documentación sistemáticas de los conocimientos y prácticas indígenas para la reducción del riesgo de desastres, estudiando la posibilidad de adaptar las prácticas eficaces a los contextos similares;

d) Trabaje con miras a invertir en la reducción del riesgo de desastres a fin de crear resiliencia.

63. Se recomienda que los encargados de formular políticas a nivel nacional:

a) Comprendan que la sociedad civil debe ser parte integrante en vez de parte externa del gobierno local, y garanticen que así sea, asegurando que la planificación de la reducción del riesgo de desastres se realice mediante procesos participativos;

<sup>20</sup> Algunos de ellos se han extraído o adaptado de los Resultados de Nayarit, México, marzo de 2011; los “10 puntos de acción” de la Declaración de Bonn del Foro de Alcaldes sobre la Adaptación, mayo de 2010; y el resumen de la cumbre de la organización UCLG-A, Marrakesh, diciembre de 2009.

b) Empoderen a todos los miembros de la sociedad civil y garanticen que estos hagan suya la necesidad de fomentar la conciencia en torno a los riesgos de desastres y trabajen con miras a invertir en la reducción del riesgo de desastres a fin de crear resiliencia;

c) Establezcan un grupo de trabajo especializado para que investigue y documente sistemáticamente las prácticas y los conocimientos indígenas eficaces con miras a crear un caudal validado de conocimientos aplicables;

d) Incorporen la búsqueda y el uso de los conocimientos y prácticas indígenas eficaces para la reducción del riesgo de desastres, incluidos los medios eficaces de difusión, en los programas de educación y las políticas oficiales de reducción del riesgo de desastres.

64. Se recomienda que los dirigentes de las comunidades indígenas:

a) Asuman una función de liderazgo en el desarrollo a nivel local y en el aumento de la resiliencia a los desastres, y trabajen con todas las partes interesadas (en los planos local y nacional);

b) Trabajen con los ayuntamientos, los gobiernos municipales y otras entidades para promover el aumento de las consignaciones presupuestarias con miras a evaluar, aprovechar y fortalecer las capacidades de resiliencia a nivel de gobierno local;

c) Velen por que, a nivel comunitario, se lleven a cabo autoevaluaciones de la capacidad y la vulnerabilidad, con la participación de la comunidad, a fin de determinar los peligros nuevos o recurrentes y las prácticas eficaces pasadas o actuales de reducción del riesgo de desastres originadas a nivel local o externo que se utilizan para afrontar dichos riesgos;

d) Elaboren, mediante ese proceso, estrategias integradas que aprovechen tanto los conocimientos locales como las estrategias principales que se adaptan mejor a los problemas locales de los pueblos indígenas y las capacidades y los recursos de las poblaciones indígenas;

e) Entablen un diálogo con los marcos, las instituciones y las plataformas nacionales e internacionales para compartir conocimientos y aprender del conjunto creciente de prácticas eficaces para la reducción del riesgo de desastres.