

AGIRE AGENZIA
ITALIANA
RISPOSTA
ONLUS EMERGENZE

actionaid   COOPDI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE 

FUTURO DA PROTEGGERE

dossier tematico 2013



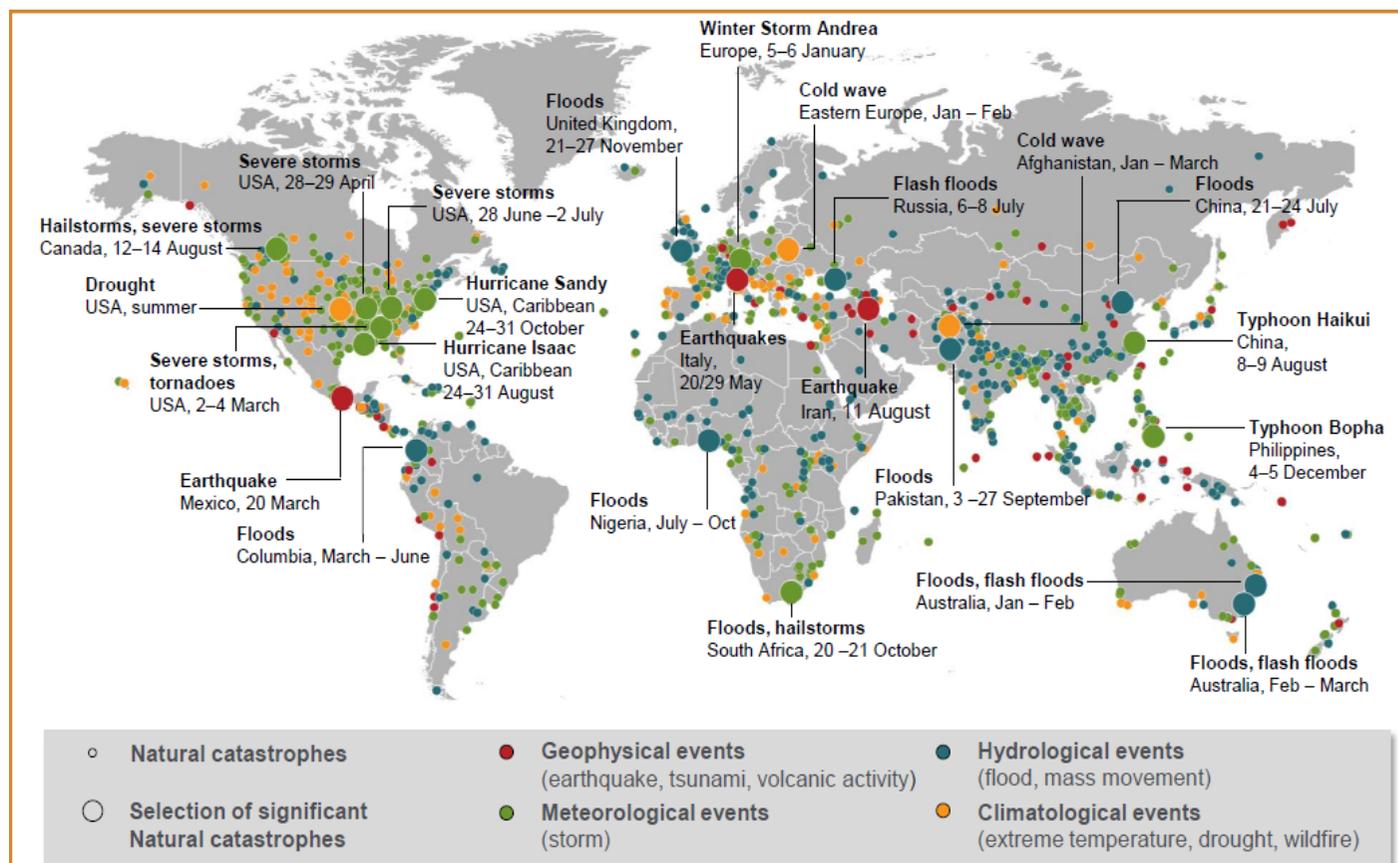
Il 2012 in cifre

Nel corso del 2012 si sono registrate 357 catastrofi naturali che hanno colpito oltre 124 milioni di persone e causato danni per un ammontare complessivo di più di 157 miliardi di dollari. Tra i 120 paesi interessati, i principali cinque (Cina, Stati Uniti, Filippine, Indonesia e Afghanistan) sono ormai stabili nella lista dei paesi più colpiti. La Cina in particolare ha subito lo scorso anno ben 13 alluvioni, 8 tempeste, 7 terremoti e un periodo di caldo torrido.

Per numero di persone colpite, le alluvioni che hanno colpito la Cina nel mese di giugno sono risultate la catastrofe più devastante (17,4 milioni). Il paese ha subito un'altra alluvione ad aprile (13,1 milioni di persone coinvolte) e 2 tempeste ad agosto (9,8 milioni): di conseguenza, quasi il 35% delle vittime di disastro è stato nel 2012 di nazionalità cinese. La siccità e la carenza di cibo hanno colpito molte persone in Kenya (3,8 milioni), Mali (3,5 milioni), Sudan (3,2 milioni), Corea del Nord (3 milioni), Niger (3 milioni) e Burkina Faso (2,9 milioni). Più del 20% delle popolazioni di Lesotho, Gambia, Mali e Niger sono state colpite da disastri naturali nel corso dell'anno.

Ma c'è anche una buona notizia: il numero ufficiale di persone uccise dai disastri naturali nel 2012 (9.655) è stato il più basso dell'ultimo decennio e significativamente inferiore alla media del periodo 2002/2011 (pari a circa 107 mila vittime). Questo dato è legato fondamentalmente alla prevalenza nell'anno di disastri legati a eventi atmosferici e climatici e alla totale assenza di terremoti catastrofici. La media del decennio è stata di poco meno di 68 mila vittime di terremoto all'anno, contro le solo 711 del 2012. Il disastro che ha provocato più morti (1.100) è stato il tifone Bopha, che ha colpito le Filippine nel dicembre 2012. Per contro, i danni economici provocati dalle catastrofi naturali nel 2012 sono stati superiori quasi del 10% alla media del

periodo (157 miliardi contro 143). Il disastro più "costoso" dell'anno è stato l'uragano Sandy, con danni complessivi pari a circa 50 miliardi di dollari. Seguono la siccità che ha colpito il Midwest americano nella seconda metà dell'anno (20 miliardi), il terremoto in Emilia-Romagna nel mese di maggio (15,8 miliardi), le alluvioni nella regione di Pechino a luglio (8 miliardi) e, infine, i tornado negli Stati Uniti a marzo (5 miliardi). Tre paesi – USA, Cina e Italia – hanno subito l'86% di tutti i danni riportati.



© 2013 Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft, Ceo Risks Research, NatCatService—gennaio 2013

Perché avvengono i disastri?

I disastri si verificano per diverse ragioni, ma sono quattro i fattori principali che stanno contribuendo alla crescita dei rischi:

I cambiamenti climatici

Numerosi studi confermano l'aumento del rischio di catastrofi connesse alle condizioni climatiche. I cambiamenti climatici stanno gradualmente innalzando la temperatura media, il livello dei mari e la quantità delle precipitazioni atmosferiche. Le aree subtropicali diverranno progressivamente più aride e colpite da fenomeni di siccità cronica che provocheranno degradazione delle terre coltivabili, danni ai raccolti e perdita di bestiame. I cicloni tropicali diverranno più intensi, con velocità del vento estreme e maggiori precipitazioni. Queste ultime saranno causa di una serie più frequente di alluvioni e frane. Con l'aumento delle temperature, i ghiacciai si scioglieranno e aumenterà il rischio di alluvioni ed esondazioni.

L'urbanizzazione

Il 50% della popolazione mondiale vive all'interno di una città. Questa proporzione continuerà a crescere nei prossimi anni: si stima che entro il 2030, saranno 5 miliardi le persone residenti in ambito urbano (pari a circa il 61% della popolazione mondiale, che si prevede raggiungerà gli 8,1 miliardi). Tre miliardi di persone vivranno all'interno di uno *slum*. I rischi derivanti da questa evoluzione sono evidenti. Otto tra le 10 più popolose città sul pianeta sono vulnerabili ai terremoti; 6 possono essere colpite da alluvioni e tsunami. Ventuno, tra le 33 metropoli che entro il 2015 conteranno almeno 8 milioni di residenti, sono situate in aree costiere e sono vulnerabili a catastrofi naturali connesse ai cambiamenti climatici (tra cui Dhaka, Shanghai, Manila, Jakarta e Mumbai).

La povertà

La povertà e le disuguaglianze socio-economiche sono fattori di rischio centrali. I livelli di vulnerabilità ai disastri dipendono in misura rilevante dallo status economico di individui, comunità e nazioni. Non è un caso che le comunità povere sono state le più colpite dall'uragano Katrina negli USA e che Haiti è stato il paese caraibico più devastato nella stagione degli uragani del 2008. La sproporzione con cui i disastri colpiscono le comunità e i paesi più poveri ha molte cause. Tra i fattori più influenti vi è l'inadeguatezza delle infrastrutture e la limitata capacità dei paesi meno



Un'immagine aerea del confine tra Haiti e la Repubblica Dominicana mostra gli effetti della deforestazione, che ha sensibilmente aumentato la vulnerabilità ai disastri di Haiti.

sviluppati di investire nella prevenzione e nella mitigazione dei rischi. I poveri spesso vivono in edifici o in spazi fisici le cui caratteristiche e la cui localizzazione contribuiscono ad aumentare i rischi connessi ai disastri.

Il degrado ambientale

Le comunità spesso contribuiscono a innalzare i rischi di disastro o ad aumentarne la gravità attraverso la distruzione di naturali difese ambientali costituite da foreste, barriere coralline e zone umide. Circa la metà delle foreste sono scomparse. Il 60% delle barriere coralline potrebbero svanire nei prossimi 20-40 anni. L'espansione dei deserti e la devastazione delle terre coltivabili minaccia circa un quarto della superficie terrestre complessiva. Più di 250 milioni di persone sono direttamente colpite dai fenomeni di desertificazione.

Alcune linee di tendenza

Le catastrofi più letali

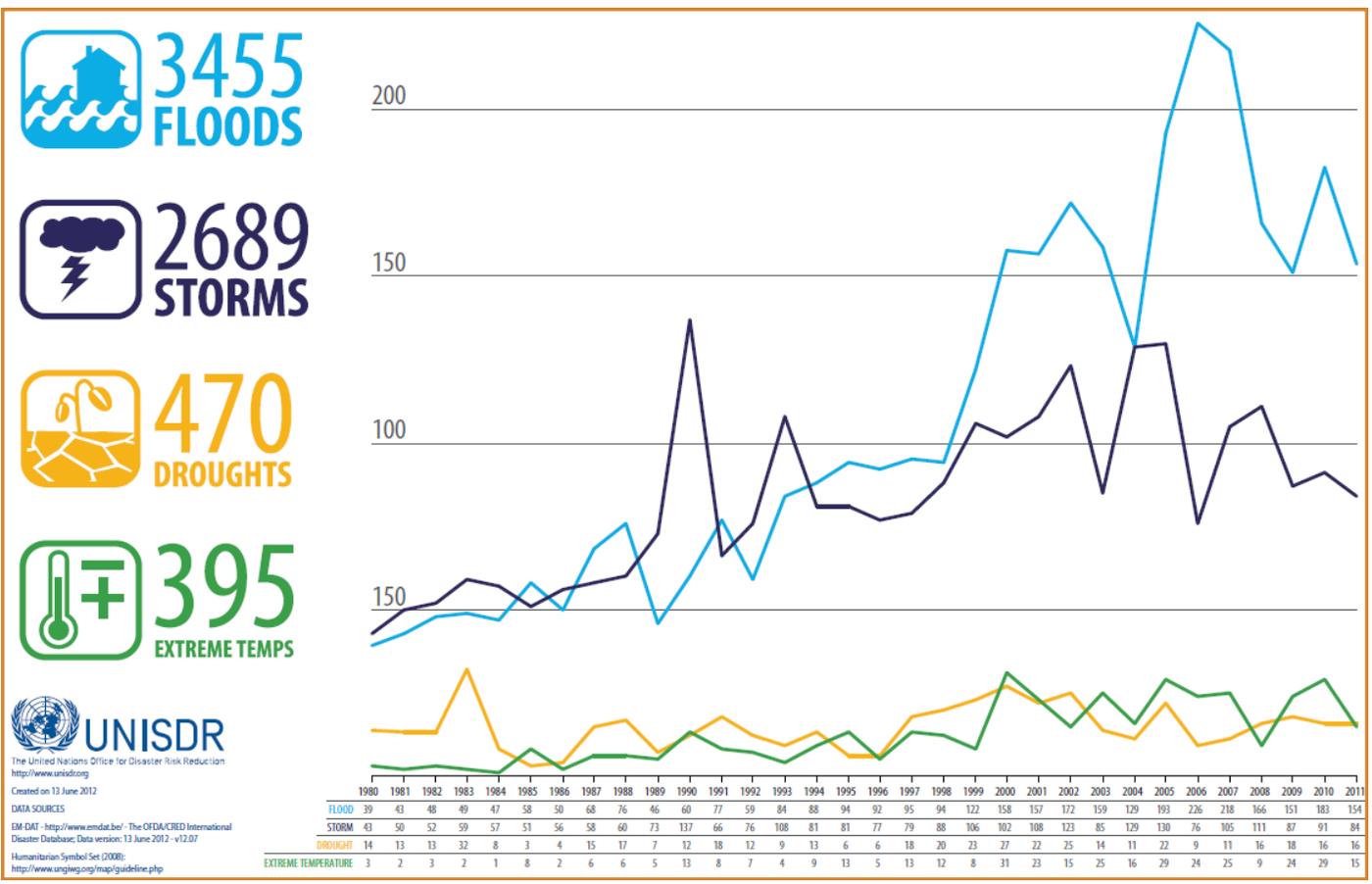
Più di 680 mila persone sono morte a causa di terremoti tra il 2000 e il 2010, soprattutto per carenze negli standard di costruzione degli edifici. Le principali cause di morte sono il collasso di un edificio o gli incendi che scoppiano a seguito di un terremoto. Se i terremoti sono i principali *killer* in tutti i continenti, la siccità rimane il disastro per cui si muore di più in Africa. Dal 1980, la siccità e la conseguente carestia hanno provocato più di 558 mila vittime, colpendo una popolazione superiore agli 1,6 miliardi di persone.

Le catastrofi che colpiscono più persone

Nel periodo 2000-2010, alluvioni e tempeste hanno rappresentato l'81% di tutti i disastri, generando il 72% dei danni economici complessivi e il 23% delle vittime. In media, circa 37 milioni di persone sono colpite ogni anno da cicloni, uragani e tifoni; 366 mila da frane e 102 milioni di alluvioni.

Il continente più a rischio

Più del 62% delle vittime e quasi il 90% delle popolazioni colpite vive in Asia. Solo il 13% delle vittime dei disastri vive in Europa. L'Europa e il Nord America, in compenso, subiscono in misura maggiore i danni economici provocati dai disastri. Nel 2007, ad esempio, i 66 disastri che si sono verificati in Europa hanno generato quasi il 30% delle perdite economiche provocate da disastri naturali, ma solamente il 5% delle vittime.



DATI E CIFRE

Dal 1980 al 2010, il numero di disastri connessi al clima è cresciuto in media del 4,1% all'anno. Nel solo 2011, questi disastri hanno ucciso 27 mila persone e sono costati 380 miliardi di dollari in perdite economiche. Il loro costo finanziario sta raddoppiando ogni 12 anni. I paesi più ricchi hanno la più alta incidenza di catastrofi naturali, ma subiscono solo il 7% di perdite in vite umane. Nel terremoto di San Francisco del 1989 sono morte 69 persone; un sisma di pari intensità ad Haiti, nel 2010, ha ucciso 230 mila persone. Si stima che i disastri connessi al clima colpiranno nel 2015 ben 375 milioni di persone, il 43% in più del 2010. Nel 2010 i 10 paesi poveri maggiormente colpiti dai disastri hanno ricevuto assistenza umanitaria per un valore 23 volte superiore ai fondi destinati alla prevenzione.

La riduzione dei rischi

Nel gennaio 2005 – solo tre settimane dopo che un violento Tsunami nell’oceano Indiano uccidesse circa 250 mila persone – 168 governi si riunirono nella seconda Conferenza Mondiale sulla Riduzione dei Disastri, convocata dalle Nazioni Unite a Kobe, nella prefettura giapponese di Hyogo. In quella sede, venne adottato lo *Hyogo Framework for Action (HFA)*, un piano decennale per rafforzare la resilienza di città, comunità e nazioni e ridurre in modo significativo le conseguenze dei disastri. L’HFA non definisce alcun obiettivo numerico da raggiungere, ma identifica cinque aree prioritarie d’azione per rendere nazioni e comunità più sicure di fronte ai disastri.

Assicurare che la riduzione del rischio sia una priorità nazionale e locale con basi istituzionali forti per l’implementazione.

Un costante impegno a livello nazionale e locale è indispensabile per salvare vite e

beni minacciati dai disastri naturali. I paesi devono quindi sviluppare legislazioni, strategie e sistemi organizzativi per integrare la riduzione dei rischi da disastro, allocando sufficienti risorse per mantenerli. Tra le azioni possibili figurano la costituzione di piattaforme nazionali di coordinamento, l’integrazione della DRR nelle politiche di sviluppo e nei piani di riduzione della povertà e la partecipazione delle comunità locali nella pianificazione di settore.

Identificare, valutare e monitorare i rischi per rendere più efficace il sistema di allarme preventivo.

Il punto di partenza per ridurre i rischi e promuovere una cultura di resilienza sta nella capacità di conoscere gli eventi pericolosi e le vulnerabilità fisiche, sociali, economiche e ambientali che ogni comunità possiede. Analizzare i rischi richiede investimenti in tecnologia, ricerca, strumenti di analisi e modelli di valutazione, allo scopo di strutturare efficaci sistemi di allerta precoce.

Sfruttare la conoscenza, l’innovazione e l’educazione per costruire una cultura di sicurezza a tutti i livelli.

Le conseguenze dei disastri possono essere ridotte se le persone sono informate sulle misure appropriate a ridurre la loro vulnerabilità. Tra le attività di prevenzione cruciali: la sensibilizzazione dei cittadini nelle aree di maggior rischio, il coordinamento tra gli esperti e le istituzioni preposte; la creazione di programmi di gestione del rischio a livello comunitario; lo sviluppo di iniziative educative.

Ridurre i fattori di rischio.

I governi possono rafforzare la resilienza ai disastri investendo in alcune semplici e ben note misure, capaci di ridurre sostanzialmente il rischio e la vulnerabilità. Ad esempio è possibile



Bangladesh: studentesse partecipano a un’esercitazione sulla gestione dei disastri.

© Silva Ferretti / ActionAid

farlo applicando standard di costruzione appropriati alle infrastrutture più critiche (scuole, ospedali, abitazioni...) o proteggendo gli ecosistemi in grado di funzionare da ostacoli naturali (barriere coralline, foreste di mangrovie...). Anche il ricorso a schemi assicurativi e iniziative di micro-finanza può aiutare a trasferire efficacemente il rischio e offrire risorse aggiuntive.



Rafforzare la capacità di far fronte ai disastri.

Prepararsi in anticipo ai disastri è indispensabile per rafforzare la resilienza delle persone e ridurre le conseguenze negative. La preparazione è possibile attraverso una vasta serie di attività, tra cui: l'adozione preventiva di piani di emergenza, la costituzione di fondi dedicati per la prevenzione e la risposta; la realizzazione periodica di esercitazioni per preparare soccorritori e popolazione...

L'HFA è il piano internazionale più avanzato e condiviso per ridurre i rischi da disastro entro il 2015. Esso si inserisce nella *Strategia Internazionale per la Riduzione dei Disastri* (ISDR), adottata nel 1999 dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. L'attuazione di questa strategia è demandata in gran parte alla costituzione di Piattaforme Nazionali Multisettoriali per la riduzione del rischio, supportate da analoghi fora di coordinamento a livello regionale e globale.

L'HFA è stato in grado di generare una consapevolezza ormai diffusa sulla centralità delle attività di prevenzione e riduzione del rischio. Eppure, considerando le risorse economiche messe a disposizione dai donatori e il sostanziale immobilismo di alcuni paesi che già nel passato sono stati colpiti da gravi disastri, è difficile non considerare la prevenzione dei disastri come la Cenerentola nel settore degli aiuti internazionali.



Kenya: sensibilizzazione sulla gestione dei disastri nella scuola elementare di Masalani.

PAESI PREVIDENTI

Cuba è uno dei paesi caraibici meglio preparati alla stagione degli uragani. Un efficiente sistema di allarme precoce si attiva 72 ore prima del disastro, quando i media nazionali informano la popolazione e i comitati di protezione civile attivano i piani di evacuazione. Persone e infrastrutture prioritarie sono messe rapidamente in sicurezza. Nel 2004, l'uragano Charley ha distrutto circa 70 mila case e ucciso 4 persone. Il mese successivo, l'isola è stata colpita dall'uragano Ivan: due milioni di persone sono state evacuate, nessuno è rimasto ucciso.

Il **Bangladesh** ha sviluppato negli ultimi 20 anni un approccio integrato alla prevenzione delle catastrofi e alla riduzione dei rischi, diventando tra i paesi in via di sviluppo un vero pioniere di queste attività grazie anche al ricorso a iniziative comunitarie a basso costo. Quando il ciclone Sidr colpì il paese nel 2007, milioni di persone erano state evacuate dalle zone costiere e stavano al sicuro nei rifugi appositamente approntati. Le vittime furono circa 4 mila, molte meno delle 140 mila che morirono in un ciclone di pari intensità nel 2001.

Il **Giappone** è senza dubbio tra i paesi più avanzati nel campo della riduzione dei rischi da disastro. Ogni anno, dal 1960, dedica una giornata alla prevenzione, con esercitazioni e campagne di informazione. Il sofisticato sistema di allarme precoce consente di conoscere in anticipo altezza, ora di arrivo e caratteristiche degli tsunami che colpiscono le coste del paese. Le regole per la costruzione degli edifici si sono nel tempo adeguate ai più elevati standard di sicurezza antisismica e hanno contribuito a ridurre significativamente i tassi di mortalità successivi ai terremoti.

Ridurre i rischi conviene?

E' ormai risaputo che i disastri hanno alti costi e impatti economici a lungo termine, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo.

Secondo i calcoli del gruppo assicurativo Munich Re, le perdite globali causate dai disastri sono cresciute di oltre il 200% negli ultimi 25 anni. Il terremoto di magnitudo 8,8 che ha colpito il Cile nel febbraio 2010 è costato 30 miliardi di dollari. Sebbene il terremoto di Haiti sia stato l'evento a più elevata mortalità di quell'anno, con oltre 230 mila vittime, il suo costo è stato inferiore, quantificato in circa 8 miliardi di dollari. Sempre nello stesso anno l'alluvione in Pakistan ha prodotto danni per un valore di 9,5 miliardi di dollari. Ma i costi continuano a lievitare: terremoto e tsunami in Giappone, nel marzo 2011, hanno causato danni per oltre 300 miliardi di dollari. Dal 1981, anche nei paesi OCSE i danni economici provocati dai disastri stanno crescendo più rapidamente del PIL pro capite. Ciò significa che il rischio di perdere la ricchezza a seguito di disastri è ora superiore alla velocità con cui la ricchezza stessa si sta creando.

Le Nazioni Unite hanno recentemente evidenziato come queste statistiche sulle conseguenze dei disastri rischino di essere troppo conservative e che, considerando anche le catastrofi minori, i danni complessivi siano probabilmente superiori del 50%.

Le conseguenze economiche non riguardano in effetti solo i danni registrati provocati. Esistono anche costi indiretti, come l'interruzione dei servizi pubblici e delle attività commerciali, la perdita di produzione industriale, l'impatto sull'ambiente e gli ecosistemi, il minore afflusso di turisti...

Numerose ricerche hanno dimostrato come la prevenzione dei disastri sia non solo possibile, ma anche conveniente in termini economici. Un recente studio commissionato dal Dipartimento inglese per la cooperazione internazionale ha evidenziato come, in Somalia ed Etiopia, il rafforzamento della resilienza delle comunità costituisca l'intervento più efficace e conveniente rispetto alla semplice risposta umanitaria successiva allo scoppio della siccità. Assumendo prudenzialmente che gravi crisi di siccità si manifestano in modo rilevante ogni cinque anni, lo studio dimostra che l'intervento ex-post costa in Kenya 21 miliardi di dollari più delle attività di DRR, mentre in Etiopia si spendono 3,1 miliardi di dollari in più. In buona sostanza, solo per gli interventi anti-siccità in Kenya ed Etiopia, i paesi donatori risparmierebbero circa 24,1 miliardi di dollari se investissero in resilienza nei prossimi 20 anni piuttosto che concentrarsi esclusivamente nell'aiuto umanitario alle popolazioni colpite.

Esistono anche dimostrazioni fattuali che confermano quanto detto. Nel 2002 il Mozambico richiese 2,7 milioni di dollari di aiuti per attività di preparazione alle alluvioni e ottenne dai paesi donatori poco più della metà. Nelle alluvioni che seguirono, la comunità internazionale spese 100 milioni di dollari per la risposta umanitaria, più ulteriori 450 milioni per la ricostruzione. Nel 2010, le alluvioni in Pakistan provocarono circa 10 miliardi di dollari di danni. Pochi mesi prima del disastro, la Banca Mondiale aveva dichiarato che un investimento di soli 27 milioni di dollari avrebbe ridotto significativamente i danni di futuri disastri.

La stessa Banca Mondiale ha del resto sostenuto che se negli anni '90 si fossero spesi 40 miliardi di dollari in misure preventive, le perdite economiche provocate a livello globale dai disastri si sarebbero potute abbattere di circa 280 miliardi di dollari. L'Organizzazione Meteorologica Mondiale ha evidenziato poi come per ogni dollaro investito nella prevenzione se ne potrebbero risparmiare circa 7 in assistenza umanitaria e ricostruzione.

Nonostante l'evidenza di questi vantaggi, la gran parte delle risorse destinate dai donatori all'assistenza umanitaria verso i paesi colpiti da emergenze è utilizzata nella risposta ai disastri piuttosto che alle attività di prevenzione e mitigazione dei rischi.

Secondo un recente studio dell'*Overseas Development Institute* (ODI) di Londra, negli ultimi 20 anni la comunità internazionale ha speso complessivamente 107 miliardi di dollari sulle catastrofi naturali. Di questi, solo il 12,7% (13,5 miliardi) è stato destinato alla riduzione dei rischi, contro il 65,5% (69,9 miliardi) nella risposta alle

emergenze e il 21,8% (23,3 miliardi) per la ricostruzione. In buona sostanza, 9 dollari su 10 vengono spesi "dopo" che il disastro ha colpito, e solo 1 dollaro è dedicato a misure per prevenire il verificarsi della catastrofe o attenuarne gli effetti più negativi. Inoltre la spesa per la riduzione dei rischi si è spesso concentrata in un piccolo numero di paesi a medio reddito, come la Cina e l'Indonesia, con molte nazioni a rischio – specialmente i paesi africani frequentemente soggetti a fenomeni di siccità estrema – che sono rimaste quasi escluse dai finanziamenti internazionali

per la prevenzione e che continuano però a ricevere crescenti risorse per la risposta umanitaria e la ricostruzione.

Anche in questo ambito, tuttavia, ci sono alcune novità positive. Negli ultimi anni, i donatori hanno stabilizzato il finanziamento dei programmi di prevenzione, riducendo i fondi per le grandi infrastrutture e mettendo a disposizione più risorse per interventi di allarme precoce e assistenza tecnica. I fondi per i paesi a medio reddito sono diminuiti e, soprattutto, alcuni paesi (Indonesia e Filippine in primis) hanno iniziato a investire in questo ambito risorse proprie in misura superiore agli aiuti internazionali.

Nel 2009, i paesi partecipanti alla Piattaforma Globale per la Riduzione del Rischio (istituita nell'ambito dell'HFA) hanno dimostrato ampio consenso sull'obiettivo di destinare il 10% degli aiuti umanitari a programmi di prevenzione dei disastri. Ma questo obiettivo è ancora troppo distante dalla realtà. La mitigazione dei rischi da disastro è una strategia di

bassa visibilità e che mostra i risultati sul periodo medio-lungo. Inoltre i governi non sono incentivati ad investire in prevenzione quando sanno di poter contare su generosi aiuti da parte della comunità internazionale una volta che si verifica un disastro. Del resto, la risposta umanitaria ha ricevuto nel tempo maggiore attenzione politica e più visibilità mediatica dei programmi di mitigazione dei rischi.

UNA STORIA DAL BANGLADESH

Mi chiamo Lamia Akter, ho dieci anni e vivo in Char Bangla, un'isola del Golfo del Bengala. Ogni settimana a scuola facciamo una lezione su come comportarsi quando il ciclone arriva. Il maestro ci spiega quali segnali ascoltare se arriva il vento forte e la pioggia. Quando suona l'allarme dobbiamo correre al rifugio altrimenti forse non sopravviviamo.

Quando nel 2007 c'è stato il Ciclone Sidr, noi bambini siamo corsi in molte case ad avvisare che dovevano scappare tutti con noi. I miei genitori all'inizio non volevano venire e allora io gradavo, ero disperata perché ho una sorella che non sa nuotare. Così ho detto a mia madre: «Se non volete seguirmi, lasciatemi andare, io vado!» E allora mia mamma ha detto: «Visto che la bambina insiste e piange ascoltiamola, andiamo!» Siamo entrati nel rifugio e quando dopo il ciclone siamo usciti la casa non era più lì, era stata portata via, non c'erano più nemmeno le fondamenta, tutto era stato portato via, non avevamo più niente!

Il ciclone Sidr ha ucciso 4.000 persone in Bangladesh ma qui a Char Bangla, la mia isola, non è morto nessuno perché a scuola ci hanno insegnato cosa fare e perché ActionAid ha costruito un rifugio comunitario.



FONTI

ISDR, *Disaster Through a Different Lens. A guide for journalists covering disaster risk reduction*, 2011.

ISDR, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster*, 2005.

Islamic Relief, *Feeling the Heat: the human cost of poor preparation for disasters*, 2012.

World Bank, *Natural Hazards, Unnatural Disasters*, 2012.

The Brookings Institutions – LSE, *The Year of Recurring Disasters: a Review of Natural Disasters in 2012*, 2013.

United Nations, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, 2013.

Overseas Development Initiative, *Financing Disaster Risk Reduction: a 20 year story of international aid*, 2013.

DFID, *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*, 2012.

Publicato a ottobre 2013.

Approfondimenti su www.agire.it