



Capítulo 6

Desafíos futuros: Una visión común frente a la reducción del riesgo de desastres



“La conciencia de los beneficios que podría aportar la reducción de los desastres sigue estando limitada a los círculos especializados y todavía no se ha difundido como corresponde a todos los sectores de la sociedad, en particular a los encargados de formular la política y el público en general. No se presta atención suficiente al asunto, no se manifiesta un compromiso suficiente, ni se asignan los recursos que se necesitarían para actividades de promoción en todos los planos.

En los cinco primeros años del Decenio se han obtenido algunos resultados positivos, pero éstos han sido desiguales y no se ha procedido de manera concertada y sistemática como esperaba la Asamblea General (a comienzos del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales).”

Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro, 1994.

Desafíos futuros:

Una visión común frente a la reducción del riesgo de desastres

Se pueden extraer numerosas conclusiones a partir de las consultas y de la investigación permanente realizadas para este informe desde fines del 2001. El presente capítulo hace un resumen de los principales argumentos y recomendaciones que aparecen como conclusión de cada sección, las que se complementan aun más con una revisión de los logros y retrocesos ocurridos desde la adopción de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama en 1994. Como una contribución a la emergente agenda internacional para la reducción del riesgo de desastres, dichas recomendaciones serán presentadas ante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres que se realizará en Kobe-Hyogo, Japón, en enero del 2005.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) demostró ser una experiencia valiosa para los especialistas, los gobiernos, las comunidades y las personas en sus esfuerzos mundiales para reducir los impactos negativos de las amenazas naturales.

La creencia de que los desastres son interrupciones temporales que deben manejarse sólo a través de respuestas humanitarias, o que se podrán reducir sus impactos sólo con intervenciones técnicas, ha sido reemplazada por el reconocimiento de que están estrechamente ligados a las actividades de desarrollo sostenible en los campos social, económico y ambiental.

Los así llamados desastres “de origen natural” empiezan a ser vistos cada vez más como uno de los múltiples riesgos que deben enfrentar las personas y que van desde las epidemias hasta las crisis económicas, pasando por la carencia de alimentos, de agua limpia y de un ambiente a salvo del desempleo y la inseguridad.

En los casos en que muchos de estos riesgos se presentan combinados, los impactos se exacerban a menudo. Ello explica el creciente uso de la expresión “reducción del riesgo de desastres” que

reconoce la importancia de los asuntos relativos al riesgo, en contraste con el término empleado anteriormente, “reducción de desastres de origen natural”.

Muchos planes nacionales y locales de desarrollo se han visto beneficiados por el progreso logrado en el uso de nuevas herramientas técnicas e institucionales para perfeccionar las prácticas de reducción de desastres.

Específicamente, se han logrado importantes avances en el creciente uso de la evaluación de riesgos, metodologías específicas e iniciativas de investigación, sistemas de alerta temprana, información, capacitación, educación y actividades de sensibilización pública.

La gestión efectiva de los riesgos de desastres es un elemento clave para una buena gobernabilidad. A menudo se menciona la falta de compromiso político como el mayor obstáculo para la implementación de la reducción de desastres.

Otras dificultades que también se mencionan son:

- prioridades opuestas para reunir fondos y atraer la atención política, tales como necesidades y conflictos del desarrollo;

- visibilidad limitada de la reducción de desastres, comparada con la asistencia humanitaria y las prácticas elementales del desarrollo;
- falta de coherencia y coordinación de las actividades de promoción debido al cambio constante en las prioridades y características de los miembros de la comunidad dedicada a la reducción de desastres a través de las fronteras; y transinstitucionales y transdisciplinarias.
- ausencia de responsabilidad en la implementación sistemática y el monitoreo del progreso.

La secretaría de la EIRD se ha comprometido a revisar continuamente las iniciativas pasadas, presentes y futuras en cooperación con sus asociados claves. El objetivo de una revisión regular es de doble naturaleza: compilar, sintetizar y difundir información sobre actividades relacionadas con la reducción de desastres; e iniciar el desarrollo de un marco que guíe la implementación y el monitoreo del progreso y que pueda ser utilizado por los gobiernos, la sociedad civil y otros actores relevantes.

La difusión de pruebas de los beneficios de la reducción de los riesgos y de la vulnerabilidad promueve la inversión futura sostenida y las prioridades de la reducción de desastres.

El compromiso y la colaboración permanente entre las organizaciones locales, los gobiernos, la comunidad científica y técnica, además de las organizaciones regionales e internacionales, constituyen un elemento esencial para unir esfuerzos orientados a lograr el desarrollo sostenible. Ésta es un área en la cual la EIRD puede marcar la diferencia.

En colaboración con el PNUD y otras organizaciones internacionales y regionales, la secretaría de la EIRD preparará informes mundiales futuros sobre reducción de desastres que incorporarán los esfuerzos recientes para desarrollar un Índice de Riesgo de

Desastres según se describe en *Reducir el riesgo de desastres: Un desafío para el desarrollo* (PNUD, 2004).

El proyecto de Índice de Riesgo de Desastres mide y compara los niveles relativos de vulnerabilidad ante cuatro tipos de amenazas naturales (terremotos, ciclones tropicales, inundaciones y sequías). Se espera que un informe conjunto de las Naciones Unidas, la secretaría de la EIRD y el PNUD perfeccione el entendimiento sobre la relación entre el desarrollo y el riesgo de desastres, identifique las tendencias e iniciativas mundiales, así como también fomente un debate más profundo sobre la reducción del riesgo de desastres basada en el impacto de las amenazas y los indicadores de vulnerabilidad y plantee gradualmente otras amenazas naturales.

Prioridades para el futuro

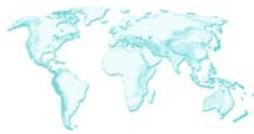
En primer lugar, existe la necesidad de que **la reducción del riesgo de desastres forme parte esencial de un concepto más amplio de desarrollo sostenible**, y de allí la necesidad de asegurarse de que se tomen en cuenta las evaluaciones de riesgo y las medidas para la reducción de la vulnerabilidad en diferentes campos, tales como la gestión ambiental, la reducción de la pobreza y la gestión financiera.

Estos vínculos plantean nuevos desafíos. Cada sector, disciplina o institución habla un lenguaje diferente y establece nuevas prácticas y experiencias sobre el tema que requieren uniformarse. Las Metas del Milenio para el Desarrollo fijadas para el año 2015 no se podrán alcanzar a menos que se reduzca el impacto de desastres en términos humanos y económicos. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) fue la actividad que marcó un hito en el 2002 en la historia, el reconocimiento mundial de la importancia de la reducción de desastres en la agenda del desarrollo sostenible, citado en el Plan de implementación de Johannesburgo (véase anexo 6).

“Muchos de nosotros en nuestra retórica hablamos de [reducción de riesgos de desastres], pero en la práctica creo que se ha hecho muy poco en términos de integrarla a la práctica.”

“Nadie dice ‘esto es lo que sugiero para este tipo de soluciones’ que no son demasiado caras y, en cambio, son apropiadas para las comunidades.”

Estudio de la agencia donante bilatera Tearfund, 2003.



“Existen tres importantes pilares para las actividades de reducción de desastres: Jijyo (autoasistencia), Gojyo (asistencia mutua) y Koujyo (asistencia pública).”

*Kiiche Inoue,
Ministro de Estado para
la Gestión del Riesgo de
Desastres, Japón.*

En segundo lugar, es esencial señalar que las prácticas para el desarrollo actuales no reducen necesariamente la vulnerabilidad de las comunidades ante los desastres, más bien, las prácticas mal dirigidas pueden aumentar los riesgos de desastres. Aún prevalece un desafío importante: el de crear conciencia de este problema, influir sobre los proyectos existentes para el desarrollo, ampliarlos y crear no sólo estrategias para la reducción de la pobreza, sino otros programas para la reducción sistemática del riesgo de desastres.

En tercer lugar, el compromiso político de las autoridades privadas y públicas y de los líderes de la comunidad, basado en una mejor comprensión de los conceptos de reducción de riesgos y desastres, es fundamental para lograr el cambio. El progreso requiere una administración efectiva y una distribución de recursos, desde los niveles de autoridad más altos dentro de una sociedad, junto con la comprensión y participación activa de las personas afectadas por los desastres.

En cuarto lugar, aun cuando las autoridades nacionales y locales tengan la mayor responsabilidad por la seguridad de sus pueblos, es el deber de la comunidad internacional promover las políticas y acciones que, en los países en desarrollo, promuevan las estrategias, bien informadas y mejor diseñadas, para la reducción de desastres y asegurarse de que sus propios programas reduzcan y no aumenten los riesgos de desastres.

En particular, el énfasis continuo en el alivio posterior a un desastre permite que los costos y responsabilidades de riesgos mal administrados sean transferidos a la comunidad internacional y constituyan un magro incentivo para los países en desarrollo y proclives a los desastres, para que asuman prácticas de gestión de riesgos significativas y sostenidas.

En algunos casos, las comunidades confían en que los desastres atraerán la atención de los medios de comunicación y la asistencia

financiera, tanto de los donantes como de la comunidad internacional. A este respecto, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y los donantes bilaterales deben jugar un papel crucial para apoyar las iniciativas nacionales y los esfuerzos locales por crear las capacidades que perfeccionen la reducción de desastres. Una vez que han ocurrido desastres de gran impacto el compromiso a largo plazo de apoyar los esfuerzos locales para reducir los desastres es igualmente importante como proveer fondos para la asistencia de emergencia.

Las autoridades nacionales e internacionales necesitan ir más allá de las resoluciones retóricas e invertir en medidas prácticas que consideren los factores de riesgo y vulnerabilidad. Éstos deberían ser incorporados en los programas de asistencia para emergencias y en los programas de desarrollo suscritos por la comunidad internacional.

Tal enfoque debe ir unido con la tarea de adaptar las necesidades de corto plazo de los países en desarrollo, y mantener simultáneamente un enfoque sobre los objetivos a largo plazo para reducir los riesgos y asegurar que el desarrollo sea sostenible. Con mucha frecuencia se soslaya o descuida el vínculo entre la reducción de desastres y el desarrollo sostenible, especialmente en países donde el desarrollo se ve opacado por las necesidades inmediatas de sobrevivencia.

La comunidad internacional y las autoridades nacionales deben reconocer su obligación moral de orientar los recursos hacia la reducción del riesgo de desastres como parte de los esfuerzos por alcanzar el desarrollo sostenible. Ésta es una obligación moral que además es efectiva en términos de costos a largo plazo, ya que se requerirá menos recursos para proporcionar asistencia para la respuesta y reconstrucción.

Áreas de prioridad

La presente sección destaca las prioridades claves en la reducción de desastres que aún necesitan atención. Además de las cinco áreas identificadas en el marco de la reducción de desastres que se trata más adelante en este capítulo, se reconocen otras áreas adicionales: apoyo internacional y regional para los esfuerzos de reducción de desastres, y el monitoreo y evaluación de su implementación.

Algunas de las prioridades describen acciones desarrolladas por organizaciones internacionales y por el sistema de las Naciones Unidas, conjuntamente con programas bilaterales y multilaterales de asistencia para el desarrollo. Otras destacan la necesidad de adoptar un enfoque regional hacia la reducción del riesgo de desastres, poniendo en contacto a aquellos actores que comparten características comunes tales como la geografía y el lenguaje.

Muchos solicitan que las autoridades y los actores a escala nacional sirvan de nexo a amplios sectores, demostrando así su compromiso y ofreciendo soluciones concretas. La mayoría de éstas –si no todas– son aplicables a escala local e individual, pudiendo cada persona jugar un papel relevante al contribuir con la formación de sociedades sostenibles.

Compromiso político y desarrollo institucional (governabilidad)

“Recae sobre cada país la responsabilidad primordial de proteger a su población, sus infraestructuras y otros bienes nacionales de los efectos de los desastres de origen natural.”

10^{mo} principio de la Estrategia de Yokohama y Plan de Acción

- **Reconocer la reducción de desastres principalmente como una responsabilidad nacional y local.** Las autoridades nacionales y locales necesitan reconocer el valor de invertir en la reducción del riesgo de desastres, asegurando la distribución de recursos y la implementación de políticas realistas. Se requiere un creciente compromiso nacional y local, con más estructuras institucionales para

coordinar las actividades de reducción de desastres.

- **Esfuerzos continuos para descentralizar la gestión del riesgo de desastres.** La participación de la comunidad y la toma de decisiones en el plano local son esenciales para promover un compromiso y la participación pública. Es preciso descentralizar los esfuerzos siempre que sea posible.
- **Ampliar el desarrollo y la integración de la política** para asegurar que todos los sectores relevantes incluyan la gestión del riesgo de desastres como herramienta básica para el desarrollo sostenible. La cooperación política intersectorial es necesaria para afirmar un enfoque coherente y consistente en las áreas de políticas ambientales y socioeconómicas.
- **Aumentar la cooperación e interacción regional efectiva.** Los intereses políticos y los recursos materiales deben trascender los aspectos puramente nacionales y contar con esfuerzos regionales tendientes a fortalecer las capacidades locales y nacionales. El intercambio de información y de experiencia en el ámbito regional es vital para mantener un diálogo sano en torno a la reducción del riesgo de desastres.

Identificación y evaluación de riesgos

“La evaluación del riesgo es un paso indispensable para la adopción de una política y medidas apropiadas y positivas para la reducción de desastres.”

1^{er} principio de la Estrategia de Yokohama y Plan de Acción

- **Aumentar la amplia comprensión sobre las amenazas y la vulnerabilidad como dos componentes del riesgo de desastres.** Las medidas de reducción de desastres deben basarse en la evaluación continua de la vulnerabilidad y las amenazas, asegurándose así de alcanzar una comprensión profunda del riesgo de desastres. Las evaluaciones del impacto ambiental deben considerar constantemente el riesgo. Los sistemas de alerta temprana deben ser mejor comprendidos y reconocidos por su valor en informar a las autoridades y al público sobre los riesgos inminentes, que permitan la acción oportuna.



- **Creciente precisión de la evaluación de riesgos.**
Las evaluaciones de riesgos deben reflejar la naturaleza dinámica del ambiente, tomando en cuenta las nuevas y complejas formas de amenazas. Las tendencias emergentes en el terreno de las amenazas y la vulnerabilidad provocan cambios en la percepción del riesgo, así como en los procedimientos de evaluación, tales como el cambio climático, el crecimiento urbano, las enfermedades y la degradación ambiental.
- **Mejorar la calidad de la información y los datos.**
Los datos confiables son cruciales para la identificación de las tendencias en materia de amenazas, vulnerabilidad, predicción y alerta temprana. Los que toman las decisiones necesitan disponer de acceso a información relevante y precisa para poder tomar decisiones acertadas, adoptar estrategias apropiadas e incluir la reducción del riesgo de desastres en los planes y presupuestos nacionales.
- **Perfeccionar los canales de comunicación entre los actores de la alerta temprana.**
Existe la necesidad de aprovechar las tecnologías de alerta temprana, fortaleciendo el vínculo entre las predicciones y los supuestos interesados. Es preciso contar con una mejor coordinación entre los distintos actores de la cadena de alerta temprana para que se den las condiciones óptimas para acciones eficientes en la toma de decisiones y en la respuesta.

“Es esencial disponer de un enfoque integrado e inclusivo, para las múltiples amenazas, con miras a un mundo más seguro en el Siglo 21. Se requieren acciones a todo nivel para... desarrollar y fortalecer los sistemas de alerta temprana y las redes de información en la gestión del riesgo de desastres... [se requieren acciones para] promover el acceso y transferencia de tecnología relacionada con los sistemas de alerta temprana y con los programas de mitigación para los países en desarrollo afectados por desastres de origen natural.”

Plan de acción de Johannesburgo, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002

Gestión del conocimiento

“El establecimiento y la consolidación de la capacidad para prevenir y reducir desastres así como mitigar sus efectos constituyen un asunto de suma prioridad que hay que tener

en cuenta en el Decenio a fin de sentar una base sólida para las actividades posteriores a este.”

“La vulnerabilidad puede reducirse mediante la aplicación de métodos apropiados de diseño y unos modelos de desarrollo orientados a los grupos beneficiarios, mediante el suministro de educación y capacitación adecuadas a toda la comunidad.”

4^{to} y 7^{mo} principios de la Estrategia de Yokohama y Plan de Acción

- **Aumento en la educación y la conciencia pública sobre las opciones de reducción de riesgos y desastres** adaptada a contextos geográficos y culturales específicos. La inclusión de la reducción de desastres en los programas educativos a todo nivel, la conciencia pública efectiva y las campañas de información, el compromiso de los medios de comunicación, la difusión de información, los programas de capacitación para la comunidad y el acceso a especialistas técnicos, son ingredientes claves para apoyar la base del conocimiento para una efectiva reducción del riesgo de desastres.
- **Desarrollar programas educativos sobre las dimensiones sociales del riesgo con un enfoque que enfatice el equilibrio de género.** Se le debe otorgar un mayor apoyo a los estudios académicos y a los programas educativos formales, como los cursos para administradores públicos, que planteen: condiciones socioeconómicas y ambientales de vulnerabilidad, materias concernientes a la igualdad social relacionadas con el riesgo, y la participación de la comunidad local con un enfoque de equilibrio de género.
- **Integrar a la capacitación profesional el tema del riesgo de desastres.** Las instituciones educativas necesitan incluir el tema del riesgo de desastres en la capacitación de profesionales tales como ingenieros, meteorólogos, científicos sociales, profesores, comunicadores sociales, periodistas, planificadores urbanos, administradores ambientales y científicos físicos.
- **Expandir las asociaciones y las redes en todos los ámbitos,** incluyendo al sector privado, las instituciones académicas, las ONG, las

comunidades y el gobierno. Éste debe ser un enfoque primario para los programas nacionales para la reducción del riesgo de desastres, incluyendo una gama de actores y recursos valiosos, armonizando esfuerzos para producir un mayor impacto general.

- **Aumentar la disponibilidad y acceso a la investigación de apoyo.** Existe una creciente necesidad de crear centros de investigación dedicados a la recopilación y difusión de una amplia gama de antecedentes de investigación y experiencia disponible para apoyar el desarrollo de políticas y la toma de decisiones. La documentación del análisis del factor de riesgo y las estadísticas de desastres pueden representar una valiosa inversión para la reducción del riesgo de desastres.

Aplicaciones e instrumentos de gestión de riesgos

“La protección del medio ambiente como componente de un desarrollo sostenible que sea acorde con la acción paliativa de la pobreza es esencial para prevenir los desastres de origen natural y mitigar sus efectos.”

9^{mo} principio de la Estrategia de Yokohama y Plan de Acción

Los instrumentos para la gestión de riesgos han proliferado especialmente con el reconocimiento de la gestión de recursos naturales y ambientales, la reducción de la pobreza y las herramientas de gestión financiera como soluciones complementarias.

- **Introducir el aspecto ecológico en la reducción del riesgo de desastres y viceversa.** La reducción de desastres se ha concentrado primordialmente en la protección física ante las amenazas y las esferas económicas y sociales de desarrollo sostenible. Las necesidades de reducción del riesgo de desastres deben integrarse a la gestión de recursos naturales y ambientales. La gestión de los humedales y de la cuenca hidrográfica para reducir los riesgos de inundación, la deforestación para controlar los deslizamientos, la conservación de los ecosistemas y las sequías se hallan entre las aplicaciones más conocidas.
- **Usar las prácticas y políticas del desarrollo social y económico para el alivio de la pobreza con el fin de reducir la vulnerabilidad a las amenazas.**

La protección y la seguridad social son reconocidas, cada vez más, como útiles herramientas para la reducción de riesgos y la confianza en la recuperación. Los instrumentos financieros, en forma de seguros, fondos para calamidades y bonos de catástrofe, como medios de expansión de los riesgos, aún resultan difíciles de establecer en los países de bajo ingreso. No obstante, se podrían desarrollar la microfinanza y las asociaciones público-privadas de los seguros en los países y comunidades más pobres.

- **Perfeccionar y utilizar medidas técnicas y físicas,** tales como técnicas de control de inundaciones, prácticas de conservación de suelos, reconversión de edificios y planificación de uso de la tierra. Las herramientas y las tecnologías existentes deben ser utilizadas y ampliadas, haciendo uso de las lecciones aprendidas para ampliar aun más su efectividad. Es vital dar un énfasis consistente a la protección de las instalaciones críticas, centrándose particularmente en las escuelas y en las dependencias sanitarias, así como también en la infraestructura vital como el agua, la energía y las comunicaciones.
- **Reconocer y adoptar prácticas y conocimientos locales y tradicionales.** Se deberán reconocer, en forma documentada y en el momento adecuado, los ejemplos de pueblos y comunidades del pasado que lograron protegerse a ellos mismos y también sus recursos, empleando métodos tradicionales. Se deberá promover también la experiencia local, ya que ella frecuentemente demuestra ser superior a los remedios “mágicos” impuestos a la comunidad.

Preparación para los desastres, gestión de emergencia y planificación de contingencia

“La prevención de desastres y la preparación para casos de desastres revisten importancia fundamental para reducir la necesidad de socorro en casos de desastre.”

2^{do} principio de la Estrategia de Yokohama y Plan de Acción

La reducción de riesgos requiere una mejor sinergia entre las prácticas de gestión de riesgos de desastres y el



desarrollo sostenible, además de un mayor reconocimiento del papel que juega el alerta temprana.

La planificación efectiva de contingencia y las capacidades de respuesta son tareas importantes para la asistencia humanitaria. Ésta es un área significativa por derecho propio, que no ha sido elaborada en detalle en este informe.

- **Aumentar las sinergias y la coordinación entre los encargados de la gestión desastres y los sectores del desarrollo.** La reducción de desastres incluye la inversión en preparación y gestión de emergencia, pues ambas son instrumentos efectivos para la reducción de las muertes causadas directa o indirectamente por los efectos de los desastres. Un sistema bien organizado de gestión de emergencias —a menudo representado por las organizaciones de protección o de defensa civil— comprende sistemas efectivos de alerta temprana, planes de contingencia, planes locales y nacionales de preparación bien ensayados, una red bien organizada de voluntarios y una estrecha coordinación con las sociedades de la Cruz Roja/Media Luna Roja, una comunicación y coordinación fluidas, así como también la infraestructura logística y los fondos de emergencia necesarios para responder de manera adecuada. La preparación a escala local requiere una atención cuidadosa, ya que las personas y las comunidades son con frecuencia los mayores contribuyentes para la reducción de las pérdidas en vidas y bienes de subsistencia.
- **Fortalecer los sistemas de alerta temprana con enfoque comunitario.** Los sistemas de alerta temprana deben combinar capacidades técnicas y sociales, procurar la disponibilidad de la información útil para que ésta pueda ser utilizada por las autoridades y las personas en general. Ello requiere un enfoque más integrado de lo que normalmente se da, es decir que combine destrezas de monitoreo de riesgos, predicción, comunicación de alertas oportunas y claras, y respuestas efectivas. Esto requiere educación, capacitación y compromiso de la comunidad. Alerta temprana puede ser un poderoso vehículo para el logro de muchas otras prioridades.

Apoyo internacional y regional sostenido y cooperación para los esfuerzos de reducción de desastres, a escala local y nacional

“La comunidad internacional reconoce la necesidad de compartir la tecnología requerida para prevenir y reducir los desastres y para mitigar sus efectos; esta tecnología debería suministrarse libremente y en forma oportuna como parte integrante de la cooperación técnica.”

...La comunidad internacional debería demostrar la firme determinación política necesaria para movilizar recursos adecuados y hacer uso eficaz de los existentes, incluidos los medios financieros, científicos y tecnológicos, en el ámbito de la reducción de los desastres de origen natural, teniendo presentes las necesidades de los países en desarrollo, en particular las de los países menos adelantados.”

8^{vo} y 10^{mo} principios de la Estrategia de Yokohama y Plan de Acción

La reducción de riesgos debe transformarse en una prioridad máxima dentro de la política de las entidades donantes bilaterales y multilaterales y las instituciones financieras internacionales, en relación con la planificación del socorro, el desarrollo y la programación.

- **Aumentar los recursos para la reducción de desastres y asignarlos donde las necesidades sean más urgentes.** Informar sobre el “éxito” de las actividades de reducción de desastres es extremadamente compleja, por lo cual se espera con frecuencia que las organizaciones y los profesionales especulen respecto del número de muertes y pérdidas que se pueden evitar, gracias a la inversión de los donantes. Tanto éstos como los receptores de los fondos deben superar este obstáculo, aquéllos con una mejor comprensión del tema, y éstos apreciando más la responsabilidad de los donantes.
- **La reducción de los riesgos es tanto un problema humanitario como del desarrollo. Por lo tanto, debe integrarse a ambos sectores.** Ni el sector de la respuesta ni los del desarrollo “son dueños de” la reducción de desastres. Más bien, ambos necesitan invertir en la reducción de los riesgos y de la vulnerabilidad ante las amenazas naturales y tecnológicas dentro de sus ámbitos de especialidad. Sus inversiones respectivas se

complementan simultáneamente, además de los otros sectores tales como la educación, la salud, la agricultura, la gestión urbana, el empleo, el transporte, la infraestructura y otros.

Monitoreo y evaluación de la implementación

“No se ven los resultados en 3 años, no se logra el compromiso político sin persistencia y tiempo (además de un par de desgraciados desastres). Los puntos de referencia deben reflejar esta dimensión a largo plazo.”

*Claude de Ville de Goyet,
Conferencia en la red sobre el marco para guiar y monitorear la reducción del riesgo de desastres, 2003.*

- **Medir el progreso.** El desafío apremiante en la reducción de desastres es lograr la reducción de los números de víctimas fatales y de las pérdidas de la propiedad en un número creciente de países y comunidades. Para lograr esto, es esencial documentar la creciente comprensión del concepto y sus implicancias, desarrollar puntos de referencia e indicadores y poner en práctica las medidas de reducción de desastres. La autoevaluación es el primer paso, el cual deberá seguir las directrices establecidas por un marco común para la reducción de desastres.
- **Desarrollar indicadores para medir la reducción del riesgo de desastres.** El monitoreo y evaluación del impacto de las iniciativas de reducción de desastres aumenta la apreciación y promueve la inversión para obtener beneficios a largo plazo. El desarrollo de indicadores es un proceso polifacético que requiere la adopción de un enfoque cualitativo para evaluar el progreso alcanzado.

Bases para un marco común para la reducción de desastres

Llegando al final de la tarea de conducir este informe mundial sobre iniciativas de reducción de desastres en el 2001, el grupo de expertos recomendó que se desarrollase un conjunto de criterios para medir la efectividad de la reducción de desastres. Éstos deberían reflejar finalmente de qué manera se ha podido salvar vidas y bienes, y de qué forma los países han podido dar cumplimiento a los objetivos de la EIRD. Como lo indican las conclusiones, a través de toda

la revisión quedó en evidencia la necesidad de disponer de un marco mundialmente concertado para la reducción de desastres que contribuya a armonizar y sistematizar los diversos elementos y logros en el ámbito de la gestión general del riesgo de desastres.

En colaboración con el PNUD, la secretaría de la EIRD desarrolló un modelo para dicho marco, con el doble objetivo de servir de guía para la acción y monitorear el progreso alcanzado. Ello se llevó a cabo en conjunto con un gran número de participantes de las Naciones Unidas, de las organizaciones locales, nacionales e internacionales, a través del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reducción de Desastres, así como también mediante la consulta en la red efectuada en agosto del 2003, en la cual participaron más de 300 representantes de todo el mundo. <http://www.unisdr.org/dialogue>

Dicho marco podría constituir la columna vertebral necesaria para recoger información y datos, así como también captar y difundir las prácticas adecuadas. Podría también contribuir al análisis de las tendencias en materia de prácticas de reducción de desastres, a la identificación de los vacíos y las limitaciones existentes para la toma de decisiones.

Se espera que el marco:

- Proporcione una base para la promoción de la acción política, así como también para la acción de tipo práctico y la implementación.
- Refleje la naturaleza multidimensional, interdisciplinaria y de multiamenaza de la reducción de desastres.
- Ayude en la determinación de los papeles y las responsabilidades en los usuarios que deberán asumir en sus circunstancias específicas.
- Asista a los usuarios en la tarea de destacar aquellas áreas en donde se deban desarrollar capacidades.
- Proporcione las bases para el establecimiento de metas y objetivos, adaptados a diversos contextos, contra los cuales se pueda medir el progreso logrado e identificar los vacíos encontrados.

El marco puede también proporcionar un gran ímpetu para la promoción de la reducción de desastres de una manera coherente y efectiva. Este papel es esencial en el camino hacia la Conferencia



Mundial sobre Reducción de Desastres, en el 2005. Como ya se ha dicho, la revisión del progreso alcanzado, desde la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama, se basa en las áreas temáticas del marco y los hallazgos servirán de retroalimentación para los resultados de la Conferencia.

Estos resultados vendrán a complementar y ampliar la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y facilitarán el logro de los objetivos del Plan de Implementación de Johannesburgo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; formarán una base sólida para reducir los riesgos y la vulnerabilidad ante las amenazas naturales y asegurar el desarrollo sostenible.

El establecimiento de metas y objetivos ofrece un medio de dar impulso y acelerar la velocidad del progreso en la reducción de desastres y la medición de sus resultados. También facilitará su implementación por parte de los gobiernos y las organizaciones. Si bien es cierto que dichos objetivos deben ser establecidos a escala mundial, deben ser diseñados cuidadosamente para ser fácilmente adaptados para su implementación en el ámbito nacional, local e institucional.

Se pretende que el marco sirva de guía para el establecimiento de los citados objetivos, además de contribuir a identificar los vacíos, definir las prioridades nacionales y aplicar los planes de acción necesarios para cumplirlos.

Objetivos para la reducción del riesgo de desastres

Los objetivos y metas para la reducción de los desastres deberían ser “SMART”, para poder desarrollar y evaluar estrategias efectivas de reducción de desastres:

- Sostenibles en el tiempo.
- Medibles, con criterios definidos para el éxito y con puntos de referencia específicos.
- Alcanzables dentro del tiempo establecido por los gobiernos. Dicho tiempo puede durar meses o años dependiendo de los recursos disponibles y las prioridades nacionales.
- Relevantes, para satisfacer las diversas situaciones nacionales relativas a las amenazas nacionales, las vulnerabilidades y capacidades y para ser establecidas dentro de las estructuras gubernamentales nacionales.

- Tempestivos, relacionados con tareas cuidadosamente enmarcadas, con objetivos claros, tanto a corto como a largo plazo.

Las metas deben adaptarse a cada contexto geográfico y cultural específico y, en consecuencia, someterse a prueba. Deben, además, basarse en objetivos definidos según cada área temática del marco establecido para la reducción del riesgo de desastres.

Medición del progreso: los beneficios de la actividad de informar

Varios expertos, académicos y agencias han propuesto la determinación y aplicación de líneas básicas de reducción de riesgos, objetivos e indicadores durante el último decenio.

Hasta la fecha se han desarrollado varias iniciativas mundiales y regionales valiosas para lograr este cometido, entre ellas se encuentran el Índice de Riesgo de Desastres del PNUD y del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA/GRID), como parte de su informe *Reducir el Riesgo de Desastres: Un Desafío para el Desarrollo*; el desarrollo de indicadores para la gestión de riesgo de desastres en las Américas, llevado a cabo por el Instituto de Estudios Ambientales, la Universidad Nacional de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo; el proyecto Sitios de Alto Riesgo de Desastres Críticos Mundiales en Riesgo de Desastres, desarrollado en la Universidad de Columbia y apoyado por el Consorcio ProVention, el Banco Mundial y la secretaría de EIRD; y el desarrollo de indicadores de riesgo para la gestión hídrica, coordinada por la interagencia Programa Mundial de Evaluación Hídrica de la UNESCO (véase capítulo 4).

Todo ello apunta al desarrollo de políticas nacionales e internacionales a través de la determinación de una base mínima de información sobre los riesgos y la vulnerabilidad.

En el pasado, los enfoques técnicos y científicos se han centrado en indicadores que sugieren una jerarquía de logros (por ejemplo, el número de evaluaciones de riesgo efectuadas, la existencia de bases de datos, el número de decretos o actos jurídicos, los programas de investigación, las reformas educativas).

Cuadro 6.1

Marco de guía y monitoreo de la reducción del riesgo de desastres (véase la representación gráfica en la figura 1.3)

Área temática 1: COMPROMISO POLÍTICO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (GOBERNABILIDAD)
La gobernabilidad es cada vez más un área clave para el éxito de la reducción sostenida de los riesgos. Definida en términos de compromiso político e instituciones fuertes, se espera que una buena gobernabilidad eleve la reducción del riesgo de desastres al rango de prioridad política, destine los recursos necesarios para ello, la ponga en vigor y le asigne una responsabilidad por sus posibles fallas, así como también facilite la participación de la sociedad civil y el sector privado.

Áreas temáticas /componentes	Características	Criterios para puntos de referencia (muy tentativos)
Política y planificación	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de riesgos como prioridad política. Reducción de riesgos incorporada a la reconstrucción posterior al desastre. Integración de la reducción de desastres a la planificación y a las políticas sectoriales (erradicación de la pobreza, protección social, desarrollo sostenible, adaptación al cambio climático, desertificación, gestión de recursos naturales, salud, educación, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia y plan nacionales de reducción de riesgos. Reducción de desastres en documentos de estrategias para la reducción de la pobreza, en informes de Metas del Desarrollo del Milenio. Reducción de desastres en el Plan Nacional de Acción de Adaptación al cambio climático (para los Países Menos Desarrollados). Seguimiento nacional del Plan de implementación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS).
Marco jurídico y regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> Leyes, decretos y reglamentos. Códigos, normas. Cumplimiento e implementación. Responsabilidad y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> Requerimiento legal de cumplimiento. Existencia y puesta al día de códigos y normas. Existencia de sistemas para asegurar el cumplimiento e implementación.
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Movilización de recursos y distribución: financiera (fondos innovadores y alternativos), humana, técnica, material y sectorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Evidencia de distribución presupuestaria. Distribución de personal. Asociación público-privada.
Estructuras institucionales	<ul style="list-style-type: none"> Organismo de coordinación e implementación. Mecanismos intra e interministeriales, multidisciplinarios y multisectoriales. Instituciones locales para la implementación descentralizada. Sociedad civil, las ONG, el sector privado y la participación de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de una estructura administrativa responsable de la reducción de desastres. Programas sectoriales en ministerios en línea. Consulta con la sociedad civil y el papel que ella desempeña, las ONG, el sector privado y las comunidades. Existencia de grupos "fiscalizadores".

Área temática 2: IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE RIESGOS
La **identificación de riesgos** es un área relativamente bien definida que cuenta con un conocimiento básico sobre métodos para determinar el impacto de los desastres y evaluar los riesgos. La evaluación sistemática de las pérdidas, particularmente el impacto social y económico de los desastres, y la confección de mapas de riesgos son fundamentales para comprender dónde llevar a cabo la acción. Las evaluaciones previas a la inversión ante el riesgo de desastres al desarrollo y viceversa, el estudio del riesgo de desastres en las evaluaciones de impacto ambiental se hallan en camino a transformarse en prácticas rutinarias. Se define a la alerta temprana como un medio de informar a las autoridades y al público sobre los riesgos inminentes, de aquí que sea esencial que los insumos oportunos reduzcan su impacto.

Áreas temáticas/componentes	Características	Criterios para puntos de referencia (muy tentativos)
Evaluación de riesgos y calidad de los datos	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de amenazas: características, impactos, distribución histórica y espacial, evaluaciones multiamenazas, supervisión de las amenazas, incluyendo las amenazas emergentes. Evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad; los factores sociales, económicos, físicos, ambientales, políticos y culturales. Capacidades de supervisión de riesgos, mapas de riesgo y escenarios de riesgos. 	<ul style="list-style-type: none"> Amenazas registradas y cartografiadas. Desarrollo de indicadores de capacidad y vulnerabilidad y confección sistemática de mapas y registros. Desarrollo y uso de escenarios de riesgo. Evaluación sistemática del riesgo de desastres en la programación para el desarrollo.
Sistemas de alerta temprana	<ul style="list-style-type: none"> Monitoreo y predicción. Escenarios de riesgos. Advertencia y difusión. Respuesta a la alerta. 	<p>Sistemas de alerta temprana efectivos que incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Calidad de la predicción. Canales de difusión y participación a escala local. Efectividad de la respuesta a las alertas.



Cuadro 6.1 (continuación)

Marco de guía y monitoreo de la reducción del riesgo de desastres (véase la representación gráfica en la figura 1.3)

Área temática 3: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

La gestión y comunicación de la información, la educación y la capacitación, la conciencia pública y la investigación son parte del perfeccionamiento y gestión del conocimiento sobre los riesgos de los desastres y su reducción. La inclusión de la reducción de los desastres con un fuerte y equilibrado enfoque de género a todos los ámbitos de educación, la efectiva conciencia pública y las campañas de información, el compromiso de los medios de comunicación en la militancia y la difusión informativa, la disponibilidad de capacitación para las comunidades en riesgo y el personal profesional, además de la investigación orientada a grupos específicos son ingredientes de apoyo para el conocimiento de base para una reducción efectiva de los desastres.

Áreas temáticas /componentes	Características	Criterios para puntos de referencia (muy tentativos)
Gestión y comunicación de la información	<ul style="list-style-type: none"> Programas y canales de información y difusión. Sistemas públicos y privados de información (incluyendo desastres, bases de datos y sitios de la red sobre amenazas, desastres y riesgos). Redes para la gestión del riesgo de desastres (científicos, técnicos, de información aplicada y de conocimiento tradicional y local). 	<ul style="list-style-type: none"> Documentación y bases de datos sobre desastres. Redes profesionales y públicas. Difusión y uso del conocimiento y práctica locales y tradicionales. Centros y redes de recursos, particularmente instalaciones educativas.
Educación y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión de la reducción de desastres en todos los niveles de la educación (currículos, material educativo), programas de capacitación para capacitadores. Capacitación profesional. Difusión y uso del conocimiento tradicional y local. Programas de capacitación de la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Material educativo y referencias sobre desastres y reducción de desastres. Instituciones y cursos especializados. Personal capacitado. Evidencia de programas de desarrollo de capacidades sistemáticas.
Conciencia pública	<ul style="list-style-type: none"> Política, programas y materiales para la toma de conciencia pública. Compromiso de los medios de comunicación en la comunicación de riesgos y en la toma de conciencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura de las actividades relativas a la reducción de desastres por parte de los medios de comunicación. Público consciente e informado. Visibilidad de la reducción de desastres.
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> Programas e instituciones de investigación para la reducción de desastres. Evaluación y retroalimentación. Cooperación nacional, regional e internacional en la investigación, la ciencia y el desarrollo tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un vínculo entre la ciencia y la política (política basada en la evidencia e investigación orientada hacia la política). Indicadores, normas y metodologías establecidas para la identificación de riesgos. Intercambio y creación de redes regionales e internacionales.

Área temática 4: APLICACIONES E INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

Los instrumentos de la gestión de riesgos han proliferado especialmente con el reconocimiento de la gestión ambiental, la reducción de la pobreza y las herramientas de gestión financiera como soluciones complementarias. Se reconoce el papel de la gestión de los recursos ambientales y naturales en la reducción del riesgo de desastres climáticos. La gestión de las tierras pantanosas y de las cuencas hidrográficas para reducir los riesgos de inundaciones, la deforestación para controlar los deslizamientos, la conservación de los ecosistemas para controlar las sequías se cuentan entre las aplicaciones más conocidas. Para obtener resultados efectivos, se deben crear sinergias entre el desarrollo sostenible y las prácticas de la gestión de riesgos. Cada vez con más frecuencia, las prácticas del desarrollo económico y social con resultados probados en la reducción de la pobreza, tales como la protección social y las redes de seguridad, aparecen como formas de reducción de riesgos e instrumentos para la autoconfianza en la recuperación. Pueden prestar gran ayuda los instrumentos financieros en forma de microfinanciación y de sociedades público-privadas. Otros como los seguros, los fondos para calamidades y los bonos para catástrofes son muy útiles en la dispersión de los riesgos, aunque son todavía difíciles de establecer en países de bajos ingresos. Las medidas técnicas y físicas tales como las técnicas de control de inundaciones, las prácticas de conservación de suelos, la reconversión de inmuebles y la planificación del uso de las tierras son prácticas muy conocidas y han sido puestas en vigor con resultados mezclados. Su fracaso a menudo se ha debido más bien a una gobernabilidad deficiente que al conocimiento de qué se debe hacer. Más aún, tales medidas, aunque efectivas en materia de control de amenazas, pueden ser frecuentemente inadecuadas para la protección social y la recuperación económica.

Áreas temáticas /componentes	Características	Criterios para puntos de referencia (muy tentativos)
Gestión de recursos naturales y ambientales	<ul style="list-style-type: none"> Interfaz entre la gestión ambiental y las prácticas de reducción de riesgos, en particular en las zonas costeras, las zonas pantanosas y la gestión de cuencas hidrográficas, la gestión integrada del recurso hídrico; la reforestación, las prácticas agrícolas y la conservación del ecosistema. 	<ul style="list-style-type: none"> Uso de las tierras pantanosas y la gestión de bosques para reducir las inundaciones y el riesgo de deslizamientos. Tendencias de la tasa de desertificación y reforestación. Uso de evaluaciones de impacto ambiental en la planificación de reducción de desastres.

Cuadro 6.1 (continuación)

Marco de guía y monitoreo de la reducción del riesgo de desastres (véase la representación gráfica en la figura 1.3)

Áreas temáticas /componentes	Características	Criterios para puntos de referencia (muy tentativos)
Prácticas de desarrollo social y económico	<ul style="list-style-type: none"> Redes de protección y seguridad social. Instrumentos financieros (compromiso del sector financiero en la reducción de desastres: seguros y reaseguración, instrumentos de difusión de riesgos para la infraestructura y los bienes privados, tales como los fondos para calamidades y los bonos para catástrofes, el microcrédito y las finanzas, los fondos comunitarios rotatorios y los fondos sociales). Estrategias sostenibles de bienes de supervivencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a las redes de protección y seguridad social, así como también a los servicios de microfinanzas para la reducción del riesgo de desastres. Uso de las redes de seguridad y los programas de protección social en el proceso de recuperación. Activación de los seguros. Asociación público-privada para las microfinanzas y los seguros con el ámbito de la comunidad.
Medidas físicas y técnicas	<ul style="list-style-type: none"> Aplicaciones de uso de la tierra, programas de desarrollo urbano y rural. Intervenciones estructurales (construcción e infraestructura resistentes a las amenazas, reconversión de las estructuras existentes, técnicas de control de sequías, inundaciones y deslizamientos). Conservación de suelos y prácticas agrícolas resistentes a las amenazas. 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de planes reducidos y de zonificación puestos en vigor en planicies anegadas y otras áreas de peligro cartografiadas. Conformidad de los inmuebles públicos y privados con los códigos y normas establecidos. Reconversión de inmuebles públicos de alto riesgo (instalaciones de salud pública, escuelas, vías de comunicación). Mantenimiento regular de las estructuras para el control de amenazas.

Área temática 5: PREPARACIÓN PARA LOS DESASTRES, PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIAS Y GESTIÓN DE EMERGENCIAS

La preparación y la gestión de emergencias han sido instrumentos efectivos en la reducción de pérdida de vidas de los efectos directos a los efectos indirectos de los desastres. Se espera que un sistema bien preparado esté efectivamente informado por parte de la alerta temprana, disponga de planes de preparación locales y nacionales y sistemas de comunicación y coordinación ensayados regularmente, así como la infraestructura logística adecuada y los fondos de emergencia necesarios para responder adecuadamente. La preparación del nivel local, particularmente de las comunidades, incluyendo su capacitación, merece una atención especial como la forma más efectiva de reducir las pérdidas en vidas y en bienes de supervivencia.

Áreas temáticas /componentes	Características	Criterios para puntos de referencia (muy tentativos)
Preparación y planificación de contingencia	<ul style="list-style-type: none"> Planes de contingencia (logística, infraestructura). Sistema efectivo de comunicación y coordinación. Ensayo y práctica de los planes. 	<ul style="list-style-type: none"> Prueba y puesta al día de redes y planes de respuesta a emergencia (nacional/local, privado/público). Cobertura de capacitación comunitaria y preparación basada en la comunidad. Fondos y existencias de emergencia.
Gestión de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de protección civil y de defensa y redes de voluntarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Respuesta efectiva ante los desastres y movilización de voluntarios, incluyendo ONG, particularmente las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Fuente: EIRD/ONU, octubre, 2003

La medición cuantitativa del impacto de las iniciativas individuales de reducción de desastres, a menudo durante un período relativamente breve, es un desafío específico.

Si no ocurriese ningún desastre después de la implementación de medidas, sería difícil probar su efectividad relativa. Una manera de enfrentar este dilema sería tratar de identificar situaciones en las cuales se pudiese aplicar un escenario anterior y otro posterior al evento.

La medición de los logros cualitativos se vuelve incluso más estricta en la medida en que se hace más difícil el acceso a los cambios de percepciones, valores, actitudes y conducta a través de la educación y la conciencia pública.

Sin embargo, éstos son los factores esenciales necesarios para el logro de un desarrollo sostenible. Los puntos de referencia y los indicadores para reducir el riesgo de desastres pueden transformarse en instrumentos valiosos para supervisar el cumplimiento de otros requisitos del desarrollo en ámbitos como la



Recuadro 6.1

Ejemplo de objetivo y meta de reducción de desastres

Objetivo

Hacer de la reducción de desastres una política nacional.

Metas

- Política nacional de reducción del riesgo de desastres adoptada [anualmente].
- Legislación de apoyo para la reducción de desastres adoptada [anualmente], incluyendo regulaciones y mecanismos para determinar el no cumplimiento y su tratamiento.
- Una línea de presupuesto especial destinada a la reducción del riesgo de desastres en el presupuesto nacional [por año] y presupuestos administrativos locales [por año] [%].
- Reducción del riesgo de desastres integrada a las políticas y programas sectoriales [salud, agricultura, infraestructura, ambiente, educación] [por año].

educación, el equilibrio de género, la participación comunitaria, la gestión local, la confianza de las personas en sí mismas, los bienes de subsistencia sostenibles, la gestión ambiental y la planificación del uso de la tierra.

La medición de la evolución de la reducción de desastres en un país o región requiere diferentes marcos y distintas escalas cronológicas. En el largo plazo, los cambios inducidos por los desastres en los indicadores de desarrollo sostenible, tales como el índice de desarrollo humano, el producto nacional bruto, las prácticas de reducción de la pobreza y de la gestión ambiental perfeccionada deberían reflejar, hasta cierto punto, el alcance del nivel de resiliencia ante los desastres, como ocurre en los países desarrollados y también en el mundo en desarrollo.

Un esfuerzo colectivo para implementar la reducción de desastres

Si bien es cierto que la motivación y la responsabilidad de evaluar el progreso alcanzado en el proceso hacia una reducción más efectiva de los riesgos se encuentra dentro del ámbito de los países individuales y las comunidades locales, existe un requisito colectivo que se extiende a la comunidad internacional para aumentar el conocimiento sobre las metodologías y los recursos disponibles.

Los puntos de referencia de la reducción del riesgo de desastres requieren una acción práctica y centrada para asegurarse de que haya progreso en la reducción del riesgo y de la vulnerabilidad ante las amenazas naturales.

Es importante que el proceso adoptado sea revisado y ajustado regularmente para reflejar el progreso alcanzado y las cambiantes circunstancias y capacidades.

A escala nacional y local, cada país adaptará sus metas y objetivos a sus propias prioridades y cronogramas, desarrollando los planes de implementación que fueren necesarios. El proceso puede contar con el apoyo de asociados nacionales, regionales e internacionales, realizando múltiples actividades en el ámbito de la comunidad.

El trabajo en grandes áreas urbanas será de particular importancia, dado el rápido crecimiento urbano y el aumento del nivel de vulnerabilidad que se espera en los próximos años.

En el ámbito regional, los países tendrán que cooperar compartiendo información y recursos, intercambiando experiencias y buscando soluciones a problemas comunes en contextos similares. Las organizaciones regionales y los

Recuadro 6.2

Beneficios del informe

Entre los beneficios que tiene la compilación sistemática de información acerca de las iniciativas de reducción de desastres se hallan:

- La identificación de problemas existentes, aumentando su importancia aceptada en la agenda política y promoviendo soluciones a través de nuevas políticas perfeccionadas, programas, planes, relaciones institucionales y distribución de recursos.
- Las relaciones y la integración de los temas de gestión del riesgo de desastres en agendas de desarrollo más amplias.
- El establecimiento de normas y directrices genéricas para la reducción de desastres.
- La determinación de las prioridades dentro del ámbito de la reducción de los desastres.
- El desarrollo de sistemas de gestión de información y datos amplios y sistemáticos sobre la reducción de desastres.
- La investigación y el avance orientadores para la reducción de desastres.
- La investigación y el avance orientadores para la reducción de desastres.

bancos regionales de desarrollo, en cooperación con ONG y el sector privado proporcionarán orientación y asistencia técnica para la implementación nacional, supervisando e informando acerca del progreso logrado.

Los “centros de excelencia” regionales, ubicados en áreas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, podrán apoyar los esfuerzos nacionales, facilitar la transferencia de conocimiento e información, la cooperación técnica, la creación de capacidades y de políticas de asistencia.

En el ámbito internacional, los donantes, las instituciones financieras internacionales, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como ONG y el sector privado, deberán proporcionar incentivos y orientación, así como apoyo técnico y financiero para una implementación nacional y local. Éstas pueden plantear necesidades y requisitos sectoriales para monitorear informar acerca del progreso y pueden integrar las metas y objetivos de

la reducción del riesgo de desastres como parte de sus prioridades, programas de trabajo, cooperación técnica y financiera, creación de capacidades y políticas de asistencia.

Con el propósito de disponer de una mejor coordinación a escala mundial y para estar en sintonía con las recomendaciones del Plan de implementación de Johannesburgo, la secretaría de la EIRD está presta a facilitar monitoreo e información sobre el progreso de la implementación, con apoyo de asociados importantes, particularmente del PNUD, y de otras agencias y organizaciones regionales e internacionales que trabajan en el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reducción de Desastres.

La secretaría de la EIRD está reforzando gradualmente su capacidad como centro de intercambio de información para realizar un mejor seguimiento de las iniciativas, sean éstas constantes o emergentes, y desarrollar asociaciones de cooperación para la reducción de desastres.



Una ventana hacia la oportunidad

Los dos caracteres chinos, que al unirlos forman la palabra crisis, separadamente significan amenaza y oportunidad. Un concepto combinado como éste nos recuerda que, a medida que cambian las condiciones, también cambian las actitudes. En un mundo en el cual las cosas parecen empeorar, existe el creciente incentivo de asegurarse de que ello no sea así.

Cuando las viejas amenazas parecen multiplicarse, son las nuevas formas de pensar las que tendrán que proporcionar las soluciones. Las comunidades deben adoptar la noción de que es posible reducir los impactos de los desastres, y no esperar a que éstos tengan que ser gestionados. En algunos casos, se podría incluso reducir las amenazas. En otros, ciertamente es posible reducir la vulnerabilidad humana a dichas amenazas.

La combinación de la ciencia y la historia es instructiva: afirma la certidumbre de que los desastres que ocurren una vez pueden ocurrir nuevamente. Los terremotos, por ejemplo, son un hecho de la vida en las fronteras de las placas tectónicas, las cuales han sido ya muy bien cartografiadas. Las inundaciones son un hecho de la vida en las planicies anegadas y sus suelos enriquecidos son una prueba tangible de ello.

El cambio que se da, al avanzar desde la gestión de los desastres hacia la reducción del riesgo de desastres, implica la explotación del proceso de reflexión retrospectiva y el desarrollo de la previsión a través del discernimiento.

危机

Crisis = amenaza + oportunidad