

Introducción

En los últimos años, las actitudes y el comportamiento de las personas en torno a la forma de enfrentar los desastres provocados por amenazas naturales han cambiado notablemente. Antes, se ponía más énfasis en las actividades de respuesta y ayuda humanitaria, y se prestaba escasa atención a las estrategias de reducción de los desastres que, incluso mediante la aplicación de las medidas más sencillas, pueden salvar miles de vidas. Actualmente se reconoce cada vez más que, si bien es cierto que la ayuda humanitaria es necesaria y debe seguir prestándose, el riesgo y la vulnerabilidad son factores decisivos para reducir los efectos adversos de las amenazas y, en consecuencia, son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible.

La idea de realizar un informe de alcance mundial sobre las iniciativas de reducción de los desastres surgió en el nuevo milenio, luego del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas (DIRDN, 1990-1999). El Decenio reveló que si bien había disminuido la pérdida de vidas, el número de desastres y las consiguientes pérdidas económicas van en aumento. En muchos casos, las pérdidas se debieron a que las organizaciones internacionales y regionales, los gobiernos y los encargados de la toma de decisiones no aplicaron estrategias coherentes de reducción de desastres y a que a la mayoría de la población le faltaba una cultura de prevención.

En el 2002, a manera de contribución a la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, que se realizó ese mismo año en Johannesburgo, Sudáfrica, la secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres dio a conocer una versión preliminar de *Vivir con el Riesgo - Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. El documento fue distribuido a numerosas personas pertenecientes a los sectores de ayuda humanitaria, medio ambiente y desarrollo, y que trabajaban en la reducción del riesgo de desastres. La presente versión recoge sus valiosas observaciones, que revelan el interés común por crear comunidades resilientes a los desastres y por reducir las pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales provocadas por las amenazas naturales.

Vivir con el Riesgo - Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres está dirigido a todos aquellos interesados en la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible, y a quienes trabajan en estos temas. Pretende servir de guía, de orientación e inspiración política, así como de material de consulta para promover estudios al respecto. En vez de centrarse en experiencias concretas de preparación, respuesta o recuperación de los desastres, su objetivo es proporcionar una recopilación de las iniciativas y de la información existente sobre la reducción del riesgo de desastres.

Al reseñar los logros actuales y pasados en el campo de la reducción del riesgo y definir a grandes rasgos la amplia gama de actividades y los numerosos actores involucrados, *Vivir con el Riesgo - Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres* contribuye al proceso de creación de una noción común sobre el tema. Complementa la publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulada *Reducir el riesgo de desastres: un desafío para el desarrollo* (2004), puesto que identifica las tendencias y destaca los futuros desafíos y prioridades para el logro de comunidades más seguras y sostenibles.

Las conclusiones del presente trabajo serán la base para preparar el informe que debe llevarse a cabo a los diez años de aplicación de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama (1994). Asimismo, contribuirán a establecer el futuro programa internacional para la reducción del riesgo de desastres que debe examinarse en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres (CMRD), que tendrá lugar en Kobe-Hyogo, Japón, en enero del 2005.

El estudio se divide en capítulos que siguen de cerca los campos de estudio contemplados en el marco conceptual de la reducción del riesgo de desastres que se describe detalladamente en el capítulo sexto. A su vez, cada capítulo se divide en secciones que abarcan cuestiones relacionadas con el tema general del



capítulo y concluye con un listado de los desafíos para el futuro.

A partir de un panorama general de los actuales conceptos sobre la reducción de los desastres y de su respectivo contexto, el capítulo primero examina la evolución experimentada por el tema, desde sus inicios académicos y científicos hasta sus repercusiones de política en el ámbito del actual desarrollo sostenible. El capítulo segundo estudia los conceptos de riesgo y vulnerabilidad en función de las tendencias en materia de amenazas y de los efectos de los desastres, y hace especial hincapié en la evaluación del riesgo.

El capítulo tercero reseña los factores fundamentales de las políticas y de la firme decisión política de reducir los desastres a escala regional, nacional, municipal y local, utilizando ejemplos para demostrar la importancia de la buena gobernabilidad y de la participación de la comunidad en los marcos institucionales y de políticas. Ofrece un marco general desarrollado en forma conjunta por la secretaría de la EIRD y el PNUD para orientar y monitorear la reducción del riesgo de desastres como instrumento que los responsables de la gestión del riesgo de desastres pueden adaptar y aplicar en sus labores cotidianas. En el capítulo cuarto se examina la importancia de intercambiar conocimientos y manejar la información, así como el intercambio de experiencias, la formación de redes, la educación, la investigación y la toma de conciencia de la población. El capítulo quinto pasa revista a medidas específicas de reducción de desastres, incluyendo gestión ambiental, ordenamiento territorial, medidas estructurales y protección de los servicios esenciales, utilización de instrumentos financieros y sistemas de alerta temprana.

Para terminar, el capítulo sexto resume las prioridades principales de la reducción de desastres y presta especial atención a la necesidad de profundizar el conocimiento del tema, así como de monitorear los avances y fijar objetivos concretos para el futuro. Ofrece un marco integral destinado a orientar y monitorear la reducción del riesgo de desastres, que puede ser de utilidad en la labor diaria de quienes trabajan en el tema.

Al término del presente volumen figuran una lista de acrónimos y un índice de materias. El segundo volumen contiene una serie de anexos que complementan la información ofrecida en el texto principal, incluidos un glosario completo de términos, una guía de organizaciones, un panorama general del programa internacional relacionado con la reducción de desastres, una bibliografía y algunos extractos del Plan de Implementación de Johannesburgo, aprobado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

Vivir con el Riesgo - Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres es un proyecto dinámico que exigirá realizar esfuerzos sostenidos para realizar periódica y sistemáticamente una revisión general de las actividades que se llevan a cabo en torno a la reducción del riesgo de desastres. La aplicación de un marco conceptual (tal como el descrito en el capítulo sexto) para apreciar las actividades de reducción del riesgo de desastres en el tiempo es un buen punto de partida que puede contribuir al logro de los objetivos de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.