



Foto: Petra Demann

El 2005 ha sido un año de desastres. La pérdida de vidas y de fuentes de sustento pudo haberse reducido considerablemente: "Si hubiéramos tenido buenos sistemas de alerta temprana, menos personas hubieran muerto en el tsunami del océano Índico. Si hubiéramos tenido escuelas, viviendas y hospitales más seguros en el norte de Pakistán, decenas de miles no hubieran perdido la vida. Si hubiéramos tenido mejores diques en Nueva Orleans, los que vivían en las partes bajas de la ciudad no hubieran visto sus vidas devastadas".

Jan Egeland, Subsecretario General para Asuntos Humanitarios



Marco de Acción de Hyogo 2005-2015

Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres: Introducción al Marco de Acción de Hyogo

Todos los años, más de 200 millones de personas resultan afectadas por las sequías, inundaciones, ciclones, terremotos, incendios forestales y otras amenazas. Además de la pobreza, la creciente densidad de la población, la degradación ambiental y el calentamiento global están logrando que el impacto de las amenazas naturales empeore aún más.

Los acontecimientos de los últimos años nos han recordado que las amenazas naturales pueden afectarnos a todos, en cualquier parte. Del tsunami del océano Índico al terremoto en el sur de Asia, de la devastación que produjeron los huracanes y ciclones en los Estados Unidos, el Caribe y el Pacífico, a las fuertes inundaciones en Europa y Asia, cientos de miles de personas han perdido sus vidas y millones sus fuentes de sustento debido a los desastres ocasionados por las amenazas naturales.

A pesar de que muchos conocen la miseria humana y las paralizantes pérdidas económicas que resultan debido a los desastres, lo que pocos se dan cuenta es que esta devastación puede prevenirse mediante iniciativas para la reducción del riesgo de desastres.

Los gobiernos en todo el mundo se han comprometido a tomar medidas para reducir el riesgo de desastres y han adoptado un lineamiento denominado el Marco de Acción de Hyogo (Marco de Hyogo) para reducir las vulnerabilidades frente a las amenazas naturales. El Marco le ofrece asistencia a los esfuerzos de las naciones y comunidades para volverse más resistentes a las amenazas que ponen en riesgo los beneficios del desarrollo y para enfrentarlas de mejor forma.

La colaboración es la base del Marco de Hyogo: los desastres pueden afectar a cualquiera y por lo tanto son un asunto de todos. La reducción del riesgo de desastres debe formar parte de la toma de decisiones cotidianas: desde la forma en que la gente educa a sus hijos e hijas hasta cómo planifican sus ciudades. Cada decisión puede hacernos más vulnerables o, por el contrario, más resistentes.

¿Qué es el Marco de Acción de Hyogo?

En enero del 2005, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (CMRD), celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, 168 gobiernos adoptaron un plan de 10 años para lograr un mundo más seguro frente a las amenazas naturales. El Marco de Hyogo es un plan detallado para guiar los esfuerzos destinados a la reducción del riesgo de desastres durante la próxima década. Su objetivo principal es, para el 2015, haber reducido considerablemente las pérdidas que ocasionan los desastres en términos de vidas humanas y bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

El Marco de Hyogo ofrece una serie de principios guías, acciones prioritarias y medios prácticos para lograr la resiliencia de las comunidades vulnerables frente a los desastres.

“No podemos evitar las calamidades naturales, pero sí debemos equipar a las personas y comunidades para que puedan resistirlas”. Kofi Annan, Secretario General de la ONU.



“El Marco de Acción de Hyogo ofrece lineamientos concretos para reducir los efectos de los desastres durante la próxima década, tales como la forma de proteger las escuelas y los hospitales, y el establecimiento de sistemas de alerta temprana. Si se ponen en práctica, estas medidas reducirán el impacto social y económico de los desastres, incluyendo la cantidad de gente que fallece y resulta afectada cada año a consecuencia de las amenazas naturales. Por ello, es importante que los gobiernos implementen estas medidas y que lo hagan pronto”.

Expresidente Bill Clinton, Enviado Especial de la ONU para la Recuperación después del Tsunami.

Prioridades de acción

Las acciones prioritarias se esbozan en el Marco de Acción de Hyogo para orientar a los Estados, organizaciones y otros actores a todo nivel en el diseño de sus enfoques para la reducción del riesgo de desastres:

1 Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad

Garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.

Para salvar vidas y fuentes de sustento que las amenazas naturales ponen en riesgo, es necesario un sólido compromiso en los ámbitos nacional y local. De la misma forma en que actualmente se requiere de evaluaciones de impacto ambiental y social, las amenazas naturales deben tomarse en cuenta en la toma de decisiones de los sectores público y privado. Por lo tanto, los países deben desarrollar o modificar políticas, leyes y marcos organizativos, al igual que planes, programas y proyectos con el propósito de integrar la reducción del riesgo de desastres. Los países también deben asignar los recursos suficientes para brindar apoyo a estos esfuerzos y mantenerlos. Esto incluye lo siguiente:

- Crear plataformas nacionales multisectoriales y efectivas para orientar los procesos de formulación de políticas y para coordinar las diversas actividades;
- Integrar la reducción del riesgo de desastres a las políticas y la planificación del desarrollo, tales como las Estrategias para la Reducción de la Pobreza; y,
- Garantizar la participación comunitaria, con el fin de que se satisfagan las necesidades locales.



Foto: IFRC

La colaboración es esencial

Dentro de su composición, la Plataforma Nacional de Madagascar para la Reducción de Desastres incluye a diversos departamentos gubernamentales tales como Educación, Agua, Transporte y Comunicación, Agricultura y Ganadería, Tierras, y la Oficina del Primer Ministro; al igual que ONG, medios de comunicación, agencias donantes y las Naciones Unidas. La plataforma conduce sesiones de capacitación en materia de reducción de desastres y ha afianzado su capacidad de preparación en desastres mediante la construcción de refugios en caso de ciclones. Asimismo, la plataforma se encuentra finalizando el establecimiento del Sistema de Alerta Temprana de Madagascar y actualizando el documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP) del país, con el fin de establecer vínculos entre la reducción del riesgo de desastres y la reducción de la pobreza.

“Todos tienen la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres. La instauración de sólidas alianzas entre las agencias gubernamentales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil es esencial para desarrollar verdaderamente una cultura de reducción del riesgo y para integrar la reducción del riesgo de desastres a las políticas y la planificación”.

Sr. Jacky R. Randimbarison, Coordinador de la Plataforma Nacional.

2 Conocer el riesgo y tomar medidas

Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.

Con el propósito de reducir sus vulnerabilidades frente a las amenazas naturales, los países y las comunidades deben conocer el riesgo que están enfrentando y tomar medidas con base en tal conocimiento. Esta comprensión del riesgo precisa de inversión en las capacidades científicas, técnicas e institucionales para observar, registrar, investigar, analizar, predecir, modelar y elaborar mapas de las amenazas naturales. También es necesario desarrollar y disseminar herramientas. En ese sentido, la información estadística en torno a los desastres, los mapas de riesgos y los indicadores de vulnerabilidad y de riesgo son esenciales.

Más importante aún, los países necesitan utilizar este conocimiento para desarrollar efectivos sistemas de alerta temprana, adaptados adecuadamente a las circunstancias singulares de la gente que enfrenta los riesgos. Se ha aceptado ampliamente que la alerta temprana es un componente vital de la reducción del riesgo de desastres. Si los sistemas de alerta temprana son efectivos, se brinda información a la población vulnerable sobre una amenaza y se ponen en marcha los planes necesarios para tomar medidas, se podrán salvar miles de vidas.



Foto: La Habana, Cuba

La alerta temprana salva vidas

Una alerta emitida con anticipación puede marcar la diferencia entre la vida y la muerte. En ese sentido, Cuba es uno de los países mejor preparados en el Caribe para enfrentar la época de huracanes.

Setenta y dos horas antes de que una tormenta llegue a tierra, los medios nacionales de comunicación emiten alertas y los comités de protección civil revisan los planes de evacuación. Cuarenta y ocho horas antes de la tormenta prevista, las autoridades se concentran en las alertas emitidas en las zonas de alto riesgo. Doce horas antes de la llegada de la tormenta, se protegen los hogares, se remueve cualquier escombros disperso en los barrios y se evacua a la gente.

Este sistema de alerta temprana ha mostrado ser eficiente. Durante el 2004, cuando el huracán Charley azotó, 70.000 viviendas resultaron dañadas y cuatro personas murieron. Al mes siguiente, cuando se produjo el huracán Iván, se evacuaron a más de 2 millones de personas y nadie perdió la vida.

3 Desarrollar una mayor comprensión y concientización

Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.

Los desastres pueden reducirse considerablemente si la gente se mantiene informada sobre las medidas que pueden tomar para reducir su vulnerabilidad y si se sienten motivados, para actuar. Las principales actividades dirigidas a desarrollar una mayor concientización sobre la prevención de desastres incluyen las siguientes:

- Brindar información relevante sobre el riesgo de desastres y medios de protección, en particular para aquellos ciudadanos que habitan en zonas de alto riesgo;
- Fortalecer las redes y promover el diálogo y la cooperación entre los expertos en desastres, los especialistas técnicos y científicos, los encargados de la planificación y otros actores;
- Incluir el tema de la reducción del riesgo de desastres en la educación formal y no formal, al igual que en actividades de capacitación;
- Desarrollar o fortalecer los programas de base para la gestión del riesgo de desastres; y,
- Trabajar conjuntamente con los medios de comunicación en actividades dirigidas a la concientización sobre la reducción del riesgo de desastres.



Foto: Claudia Castillo

El conocimiento local es esencial para la reducción de desastres

En la isla de Simeleu, situada al frente de las costas de Sumatra, de una población de 83.000 habitantes, sólo 7 perecieron durante el tsunami del océano Índico. En la cercana zona continental de Aceh, 100.000 personas fallecieron.

La gente de Simeleu ha mantenido su propio conocimiento local sobre los terremotos, que denominan smong. Cada generación instruye a la siguiente sobre las señales de alerta temprana de las amenazas naturales.

“En 1907 ya se había producido un tsunami aquí en Simeleu, así que nuestras abuelas siempre nos dieron el siguiente consejo: Si se va a producir un terremoto, debemos ir a observar la playa: si la marea está baja, el smong o tsunami se acerca y debemos buscar zonas más altas”.

Sr. Darmili Bhupati, Isla de Simeleu.

4 Reducir el riesgo

Reducir los factores fundamentales del riesgo

La vulnerabilidad frente a las amenazas naturales se incrementa de muchas formas, por ejemplo:

- Al ubicar a las comunidades en zonas propensas a estas amenazas, tales como las planicies aluviales;
- Al destruir los bosques y los humedales, con lo cual se daña la capacidad del medio ambiente de hacerle frente a las amenazas; y,
- Al no contar con mecanismos de seguridad social y financiera.

Los países pueden desarrollar su resiliencia ante los desastres al invertir en medidas simples y muy bien conocidas para reducir el riesgo y la vulnerabilidad. Los desastres pueden reducirse al aplicar normas relevantes de construcción para proteger infraestructuras vitales, tales como escuelas, hospitales y hogares. Los edificios vulnerables se pueden modernizar para lograr un nivel más alto de seguridad. La protección de valiosos ecosistemas, tales como arrecifes de coral y manglares, permite que los mismos actúen como barreras naturales a las tormentas. Las iniciativas efectivas en materia de seguros y microfinanzas pueden contribuir a transferir el riesgo y ofrecer recursos adicionales.



Foto: Edward Parsons/IRIN, Pakistán, 2005

El Desarrollo de la Resiliencia protege a las Comunidades

Por lo general, los edificios inseguros y la falta de códigos de construcción, o su incumplimiento, causan más muertes que las propias amenazas naturales. En Bam, Irán, más de 30.000 personas perecieron y otras 30.000 resultaron heridas cuando el 26 de diciembre del 2003 un terremoto se produjo en la ciudad. Uno de los principales factores que contribuyó a esta alta cifra de víctimas fue que los edificios tradicionales de ladrillo de barro se desmoronaron, asfixiando a la gente adentro. Prácticamente, todos los sobrevivientes se quedaron sin hogar, puesto que el 85% de los edificios se derrumbó.

“Las casas mataron a la gente, no el terremoto”.

Mohamed Rahimnejad
Ingeniero Civil, Irán

5 Esté preparado(a) y listo(a) para actuar

Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

El hecho de estar preparados, lo que incluye la conducción de evaluaciones del riesgo, antes de invertir en el desarrollo a todo nivel de la sociedad, le permitirá a la gente ser más resistente a las amenazas naturales. La preparación implica diferentes tipos de actividades, entre las que se encuentran:

- El desarrollo y puesta a prueba con frecuencia de los planes de contingencia;
- El establecimiento de fondos de emergencia para brindarle apoyo a las actividades de preparación, respuesta y recuperación;
- El desarrollo de enfoques regionales coordinados para una efectiva respuesta ante un desastre; y,
- Un diálogo continuo entre las agencias encargadas de las actividades de respuesta, los responsables de la planificación y los gestores de políticas, y las organizaciones de desarrollo.

Asimismo, los ejercicios frecuentes de preparación en desastres, incluyendo los simulacros de evacuación, también son esenciales para garantizar una rápida y eficaz respuesta ante los desastres.

La organización y los planes efectivos de preparación también ayudan a hacerle frente a muchos de los desastres de pequeña y mediana magnitud, los cuales se producen reiteradamente en muchas comunidades. Las amenazas naturales no pueden prevenirse, pero sí es posible disminuir su impacto al reducir la vulnerabilidad de la gente y de sus fuentes de sustento.



Foto: IRIN, Kirguistán

La preparación en desastres requiere de práctica

En Japón se sienten orgullosos de estar muy bien preparados en caso de un terremoto. Durante el Día para la Prevención de Desastres, que se celebra todos los años en Japón, mucha gente de todas partes del país participa en simulacros de preparación en desastres y se incluyen tanto a los trabajadores de emergencias como al público en general.

“Es extremadamente importante para todos nosotros prepararnos para tal ocasión [una amenaza natural]. No sólo las instituciones públicas, sino que cada uno de nosotros deben pensar en la preparación para la prevención de desastres y manifestarla en nuestras vidas cotidianas. El Gobierno hará todo lo que esté en su poder para que Japón siga desarrollando su capacidad de ser un país que pueda enfrentar los desastres. Pero, al mismo tiempo, le pido a cada uno de ustedes que haga lo que esté a su alcance, mediante la predicción de los daños que podrían ocurrir y al contemplar los esfuerzos de rescate que se requerirán para que puedan estar preparados para situaciones de emergencia”.

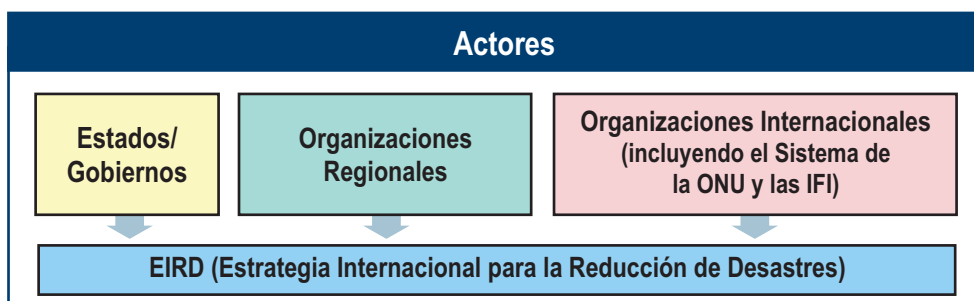
Junichiro Koizumi, Primer Ministro de Japón.



Fotografía de Yann Arthus-Bretrand: viviendas inundadas, sur de Dhaka, Bangladesh

¿Quiénes son los encargados de la reducción del riesgo de desastres y de la implementación del Marco de Hyogo?

La colaboración y la cooperación son elementos esenciales para la reducción del riesgo de desastres: los Estados, los entes e instituciones regionales, y las organizaciones internacionales deben desempeñar un papel importante en esta tarea. Asimismo, la sociedad civil, incluyendo a los voluntarios y las organizaciones de base, la comunidad científica, los medios de comunicación y el sector privado son actores esenciales. La siguiente es una muestra de la variedad y diversidad de actores y de sus responsabilidades principales.



Los Estados se responsabilizan de:

- Desarrollar mecanismos nacionales de coordinación;
- Conducir evaluaciones de referencia sobre la situación de la reducción del riesgo de desastres;
- Publicar y actualizar resúmenes de los programas nacionales;
- Revisar el progreso nacional alcanzado en la consecución de los objetivos y las prioridades del Marco de Hyogo;
- Ocuparse de la aplicación de instrumentos jurídicos internacionales relevantes; e,
- Integrar la reducción del riesgo de desastres a las estrategias sobre cambio climático.

Las organizaciones regionales se responsabilizan de:

- Promover programas regionales para la reducción del riesgo de desastres;
- Empezar y publicar evaluaciones de referencia en los planos regional y subregional;
- Coordinar los procesos de revisión sobre progreso alcanzado en la implementación del Marco de Hyogo en la región;
- Establecer centros regionales de colaboración; y,
- Ofrecer su apoyo al desarrollo de mecanismos regionales de alerta temprana.

Las organizaciones internacionales se responsabilizan de:

- Fomentar la integración de la reducción del riesgo de desastres a los programas y marcos de asistencia humanitaria y del desarrollo sostenible;
- Fortalecer la capacidad del Sistema de las Naciones Unidas de brindar asistencia a los países en desarrollo propensos a los desastres mediante iniciativas para la reducción del riesgo de desastres;
- Brindar apoyo en la recopilación de datos y la elaboración de pronósticos, el intercambio de experiencias y los sistemas de alerta temprana;
- Respalda los esfuerzos del Estado mediante una asistencia internacional coordinada; y,
- Fortalecer la capacitación y el desarrollo de capacidades en torno a la gestión de desastres.

El Sistema de la EIRD se responsabiliza de:

- Desarrollar una matriz de los papeles a desempeñar y de las iniciativas relacionadas con el Marco de Hyogo;
- Facilitar la coordinación de acciones tanto a nivel internacional como regional;
- Desarrollar indicadores del progreso alcanzado para prestarle asistencia a los Estados en la verificación del avance en la implementación del Marco de Hyogo;
- Ofrecer su apoyo a las plataformas y a los mecanismos nacionales de coordinación;
- Fomentar el intercambio de las mejores prácticas y lecciones aprendidas; y,
- Efectuar revisiones sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos del Marco de Hyogo.

Afianzamiento de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD-ONU)

La EIRD-ONU garantiza la efectiva promoción, coordinación y orientación de la reducción de desastres en el plano internacional.

Bajo el liderazgo del Subsecretario General de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (SSG/ONU), diversos actores han propuesto un sistema más afianzado de la EIRD-ONU. Una Junta Supervisora de Gestión, presidida por el SSG/ONU, se encargará de supervisar el sistema y le rendirá informes a la Asamblea General de la ONU. Se exhorta a todos los países a establecer plataformas u otros mecanismos nacionales de coordinación. A nivel regional, se está promoviendo la participación entre los órganos ya existentes. Los componentes internacionales del sistema son:

La Plataforma Global para la Reducción de Desastres

La Plataforma Global (conocida anteriormente como el Equipo de Trabajo Interinstitucional para la Reducción de Desastres, ETI/RD) incluye a los gobiernos, las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y de la sociedad civil. Ésta se encarga de abordar las brechas existentes y de ofrecer pautas y un apoyo coherente a los países para la implementación del Marco de Hyogo. Un Comité Consultivo de Programas establecerá las prioridades programáticas y le brindará orientación a la Plataforma Global. Las plataformas y grupos temáticos se encargarán de abordar temas específicos tales como cambio climático, educación, riesgo urbano, alerta temprana, recuperación y capacitación.

La secretaría de la EIRD

La secretaría la cual le rinde cuentas al SSG/ONU- funge como gestora, catalizadora y punto de enlace para la reducción del riesgo de desastres dentro de las Naciones Unidas y entre los miembros del sistema de la EIRD. Ésta promueve un compromiso hacia la reducción del riesgo de desastres y la implementación del Marco de Hyogo, y elabora informes sobre el progreso alcanzado al respecto.

Miembros del Equipo de Trabajo Interinstitucional para la Reducción de Desastres 2000-2005

- Asociación Iberoamericana de Defensa Civil y Protección Civil
Ayuda en Acción Internacional
www.actionaid.org
- Banco Mundial (Gestión del Riesgo de Amenazas)
www.worldbank.org
- Centro Asiático para la Preparación en Desastres (ADPC)
www.adpc.net
- Centro Asiático para la Reducción de Desastres (ADRC)
www.adrc.or.jp
- Centro Conjunto de Investigación de la Comisión Europea (CCI/CE)
www.jrc.cec.eu.int
- Centro de Aplicaciones y Predicciones Climáticas IGAD, Gran Cuerno de África (ICPAD)
www.igad.org, www.dmcn.org
- Centro de Investigación sobre Epidemiología de Desastres (CRED)
www.cred.be
- Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR)
www.uncrd.or.jp
- Centro Mundial para el Monitoreo de Incendios (GFMC)
www.fire.uni-freiburg.de
- Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Sur (SOPAC)
www.sopac.org.fj
- Comisión de la Unión Africana (UA)
www.africa-union.org
- Comité Interamericano sobre la Reducción de Desastres Naturales de la Organización de Estados Americanos (CIRDN/OEA)
www.oas.org/usde, www.paho.org/disasters
- Consejo de Europa (CE)
www.coe.int
- Consejo Interestatal CIS
www.emercom.on.ufanet.ru
- Consejo Internacional para la Ciencia (ICSU)
www.icsu.org
- Consorcio ProVention
www.proventionconsortium.org
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD)
www.unccd.int
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR)
www.ifcr.org
- Iniciativa sobre Terremotos y Megaciudades (EMI)
www.earthquakesandmegacities.org
- Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigación (UNITAR)
www.unitar.org, www.unosat.org
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)
<http://ochaonline.un.org/>, www.reliefweb.int
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) www.fao.org
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
www.unesco.org
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
www.ilo.org
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
www.wmo.int/disasters
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
www.who.org
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
www.undp.org/bcpr/disred
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
www.unep.org
- Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat-ONU)
www.unhabitat.org
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
www.wfp.org
- Reasuguros Munich
www.munichre.com
- Secretaría de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD)/UA
www.nepad.org
- Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)
www.itu.int
- Universidad de las Naciones Unidas (UNU)
www.unu.edu
- Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU)
www.unv.org



Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD/ONU).

Palacio de las Naciones
CH 1211 Ginebra 10, Suiza
Teléfono: +41 22 9172103/762/759
Fax: +41 22 9170563
isdr@un.org
www.unisdr.org

EIRD/ONU África

Nairobi, Kenia
isdr-africa@unep.org
www.unisdrafrika.org

EIRD/ONU Asia y el Pacífico

Bangkok, Tailandia, y Dushanbe, Tayikistán
rosec@un.org
www.unisdr.org/asia

EIRD/ONU América Latina y el Caribe

Ciudad de Panamá, Panamá
eird@eird.org
www.eird.org

Plataforma de la EIRD/ONU para la Promoción de la Alerta Temprana

Bonn, Alemania
isdr-ppew@un.org
www.unisdr-earlywarning.org

<http://www.unisdr.org/hfa>