

UNIVERSIDAD DE OVIEDO.

TRABAJO DE FIN DE MASTER EN ANÁLISIS Y GESTIÓN DE EMERGENCIA Y DESASTRE.

# **INTRODUCCIÓN A LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES**

Autor: KEVIN MIGUÉLEZ MORÁN

Director de Trabajo: PEDRO ARCOS GONZÁLEZ

## **Resumen**

Este documento pretende realizar una síntesis sobre la evolución y el desarrollo de la percepción y actuación frente a los desastres por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde su fundación hasta la actualidad. En los años 60 del pasado siglo, los desastres únicamente eran mencionados en Resoluciones marginales, dando una prioridad absoluta a la atención tras los hechos. Con el paso de los años y el aprendizaje adquirido se ha llegado a la conclusión de que son la prevención de los desastres, mitigación de sus efectos, preparación frente a los mismos -incluyendo una adecuada alerta temprana- y el socorro son los pilares básicos en la consecución del desarrollo sostenible; que la concienciación de la comunidad es clave en la consecución de los objetivos y que los desastres no son eventos fatales, y no solo de origen geofísico, la actividad humana también contribuye. En definitiva, se puede luchar contra ellos y aprender tras los mismos, para conseguir un futuro mejor. En los últimos veinte años el impulso ha sido decisivo, con la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en 1990, su expansión con la creación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y la concreción de un mecanismo elaborado, reglado y consensuado en 2005: el Marco de Acción de Hyogo. El reto es aumentar la implicación de todos los actores implicados y la resiliencia de la comunidad.

Palabras clave:

Desastre, ONU, EIRD, prevención, resiliencia

## **Abstract**

This document is intended as a summary about the development and further evolution of perception and actions against disasters from the United Nations (UN), from its foundation until present day. In 1960's, disasters were marginally mentioned on UN's Resolutions, which gave top priority to the aid after the event. Over the years and the lessons learned, have concluded that are the disaster prevention; mitigation, preparedness -including an adequate early warning-, and relief are the cornerstones in the achievement of sustainable development; that community awareness si key in achieving the objectives and that disasters are not fatal events, not only geophysical, so that human activities also contribute. Therefore, distasteis can be fought against and learned after them, for a setter future. In the last twenty years, have received a critical support with the proclamation of the International Decade for Natural Disaster Reduction in 1990's, its expansion with the creation of the International Strategy for Disaster Reduction and the realization of an elaborate mechanism, regulated and agreed in 2005: Hyogo Framework for Action. The challenge is to increase the involvement of all stakeholders and community resilience.

Key Words:

Disaster, UN, UNISDR, prevention, resilience

## ÍNDICE

1.INTRODUCCIÓN	4
2. LOS INICIOS	4
3. 1990: DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCION DE DESASTRES NATURALES	6
3.1 Marco Internacional para el Decenio	7
4. 1994: PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA REDUCCIÓN DE DESASTRES NATURALES	8
4.1 Mensaje	9
4.2 Estrategia	9
4.3 Evaluación	10
4.4 Plan de Acción	11
5. 2001: MARCO DE APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES	11
5.1 Nuevas Definiciones	12
5.2 Concepto de Reducción de Desastres	13
5.3 Áreas de Interés Común	14
5.4 Modalidades	14
5.5 Elementos constitutivos de la Estrategia	15
5.5.1 Equipo de Tareas Interinstitucional	15
5.5.2 Secretaría	15
6. 2005: SEGUNDA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REDUCCION DE DESASTRES: EL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO	16
6.1 Declaración de Hyogo	16
6.2 Marco de Acción de Hyogo	17
6.3 Objetivos Generales, Resultado Previsto Y Objetivos Estratégicos	18
6.4 Prioridades de Acción	19
6.5 Aplicación y Seguimiento	21
7. 2010: REVISIÓN A MEDIO TÉRMINO DEL MARCO DE ACCIÓN	25
8. CONSTRUYENDO CIUDADES RESILIENTES	27
8.1 ¿Qué condiciones debe cumplir una ciudad para ser resiliente?	
9. CONCLUSIONES	30
10. FIGURAS	32
11. REFERENCIAS	36

“La vulnerabilidad a los desastres aumenta a un ritmo mucho mayor que la capacidad de superarlos.[...] La reducción de los riesgos de desastres debe pasar a ser, para todos nosotros, una preocupación y una causa permanentes. Invirtamos hoy en un futuro más seguro”

*Ban Ki Moon, Secretario General de la ONU, agosto 2009*

## 1. INTRODUCCIÓN

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD, UNISDR en inglés) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ve la luz en junio de 2001, como consecuencia de un progresivo cambio conceptual en la atención a los desastres, en concreto, al aumento de la importancia de reducción de los mismos, contrastando con el enfoque preponderante previamente establecido, que gravitaba sobre la importancia de la atención inmediata.

Este cambio incluye una nueva definición del concepto de desastres, la importancia de la concienciación pública, el compromiso de las autoridades, la formación de sociedades y redes multidisciplinares y una serie de acuerdos institucionales para la aplicación de la EIRD.

Desde su creación en 1946, la atención de la ONU hacia los desastres y el énfasis en la reducción de los mismos ha ido ganando terreno de forma progresiva. De ser clasificada como una disciplina marginal, excesivamente técnica y sin grandes beneficios inmediatos percibidos en sus inicios; se ha convertido en uno de los pilares del desarrollo sostenible.

## 2. LOS INICIOS

En 1962 aparece la primera resolución -1753<sup>1</sup>- de la Asamblea General (AG) de la ONU adoptando medidas frente a un desastre natural: el terremoto de Buyin-Zara en Irán, con 12000 víctimas mortales. En 1963, aparecen dos nuevas resoluciones -1882<sup>2</sup> y 1888- respecto al terremoto de Skopje (actual Macedonia) y a la temporada de huracanes que asola el Caribe. En 1965, la resolución 2034, sobre Asistencia en Caso de Desastre, obliga a los Gobiernos a informar al Secretario General de la ONU sobre la ayuda de emergencia que pueden ofrecer en caso de desastre. En 1968, un nuevo terremoto en Irán hace que la AG solicite al Secretario General y a los directores de las agencias especializadas, a la luz de los fondos disponibles, tener en cuenta las necesidades del gobierno de Irán para la reconstrucción de las zonas afectadas para decidir la ayuda a aportar por parte de los estados miembros. Este es el germen de la soberanía y responsabilidad que tiene cada país sobre los desastres que ocurren en su territorio<sup>3</sup>.

Entre los años 70 y mediados de los 80, se va fortaleciendo la Asistencia en casos de Desastre Natural. La Resolución 2717 de la AG en 1970 propone al Secretario General enviar a los miembros recomendaciones sobre

- la planificación previa al desastre, tanto a nivel nacional como internacional, incluyendo los recursos -maquinaria, acuerdos de contingencia- capaces de encajar y solventar de forma inmediata la situación de desastre
- la aplicación de la tecnología disponible y de la investigación científica para la prevención, control y la mitigación de los efectos de los desastres, incluyendo acuerdos para la difusión de dichos conocimientos, incluyendo los obtenidos por satélite u otras tecnologías punteras (sic). La Resolución 36/225 de 1981, insiste diez años después, en la comunicación y en la investigación en los instrumentos de alerta temprana.

Con el objetivo de fortalecer la cooperación internacional para determinar las causas y establecer las manifestaciones tempranas de los desastres, así como la creación, desarrollo y mejora de los sistemas de alerta temprana.

En 1971, por medio de la Resolución 2816 se crea la Oficina de la ONU para Ayuda al Desastre (UNDRO), cuyo Coordinador, designado por el Secretario General, podrá, entre otras atribuciones

- Promover el estudio, prevención, control y predicción de los desastres naturales
- Suministrar a los Gobiernos información adecuada para la planificación pre-desastre
- Promover el desarrollo y mejora de los sistemas de alerta de cada país

Esta nueva Oficina, dependiente de la AG, se convierte así en el punto focal de la ONU para asuntos de Ayuda al Desastre, recibiendo en 1974 un nuevo impulso a su actividad bajo la Resolución 3345, donde se apunta textualmente: “convencidos de que la prevención y planificación pre-desastre forman una parte sustancial de la política de desarrollo internacional, la AG solicita al Secretario General que continúe con la investigación y la implantación de las medidas de viabilidad para fortalecer la maquinaria de la ONU en cuanto a la prevención y planificación previa a los desastres”. Dotada inicialmente de un exiguo presupuesto, supeditado a las donaciones privadas y a los remanentes de otras partidas, la UNDRO va ganando peso en el organigrama de la ONU. Durante esta época, otras resoluciones, como la 2959 de 1972, reafirma la vital importancia, en el contexto de la reducción del impacto de los desastres, de la ayuda a los países “tendientes a los desastres” y que luego se encuadrarán en países en desarrollo, en medidas preventivas y preparación de planes de contingencia.

Durante estos años también comienza a aflorar una nueva sensibilidad hacia las catástrofes climáticas, considerándolas como desastres naturales capaces de infligir daños a la población. La Resolución 3337 de 1974 convoca la primera Convención de la ONU sobre desertificación. Asimismo la AG emite sucesivas resoluciones sobre la sequía en Etiopía y otras áreas del cuerno de África (33/21 en 1978 y 40/175 y 40/228 en 1985).

En 1978, en la Resolución 33/22, la AG solicita al Consejo de Gobierno del Programa de Desarrollo de la ONU que incluya los programas de cooperación técnica para la preparación frente a los desastres en los programas regionales e interregionales. Ante los buenos resultados de dicha reunión, la AG insta a la creación de una nueva Estrategia Internacional de Desarrollo en la que se incluyan asuntos relacionados con la asistencia, preparación y prevención (sic), a través de su Resolución 34/55.

### 3. 1990: DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES NATURALES

En 1987, a través de su Resolución 42/169<sup>4</sup>, la AG, reconoce la importancia de la reducción del impacto de los desastres para todos los pueblos y en particular para los países en desarrollo (haciendo hincapié en la fragilidad económica de los menos desarrollados, sin litoral o insulares), como también que la comprensión científicotécnica respecto a las causas y efectos de los desastres han progresado en tal medida, que una acción encaminada a reunir, difundir y aplicar dichos conocimientos podría tener efectos muy positivos al respecto. Por lo que se decide elaborar una acción internacional concertada para reducir los desastres naturales de origen geofísico en el decenio de 1990 (DIRDN), mediante medidas concretas en el plano nacional, regional e internacional, con el objetivo de reducir la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por los desastres naturales.

Las principales metas de dicho programa son seis:

- Mejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres naturales, con rapidez y eficacia
- Establecer directrices y estrategias apropiadas para aplicar los conocimientos existentes, teniendo en cuenta las diferencias culturales y económicas
- Fomentar las actividades científicas y técnicas dirigidas a subsanar las deficiencias de conocimientos a fin de reducir las pérdidas de vidas y bienes
- Difundir la información existente y la que se obtenga en el futuro sobre evaluación, predicción, prevención y mitigación de desastres naturales
- Elaborar medidas para la evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales mediante programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología.
- Fomentar la cooperación internacional frente a la reducción de desastres.

Cabe destacar en esta disposición la recomendación sobre la obtención de recursos extrapresupuestarios para la realización de los informes pertinentes, tanto a través de donaciones voluntarias de países, organizaciones internacionales y otras organizaciones. También se enfatiza el papel catalizador e impulsor de la ONU en cuanto a la coordinación de socorro, preparación, prevención (sobre todo la predicción y alerta temprana).

En 1988 la AG, dada la gran concentración de desastres naturales acontecidos a lo largo del año (inundaciones en Sudán y Bangladesh; huracanes en Latinoamérica; plagas de langosta en África...) remarca aún más la importancia de la reducción del impacto de los desastres naturales y en su Resolución 43/202<sup>5</sup> insiste en el desarrollo de un marco de acción adecuado en el contexto del DIRDN.

El marco de acción para el DIRDN aparece en la Resolución 44/236<sup>6</sup> de la 85ª Reunión Plenaria del 22 de diciembre de 1989, según la recomendación del Consejo Económico y Social (CES) a la AG, para estructurar un marco adecuado de cooperación internacional que permitiera alcanzar el objetivo y las metas del DIRDN. En esta resolución aparecen nuevos aspectos en el abordaje de los desastres, como la importancia de la protección ambiental, y el hecho de que se estima que la comunidad internacional está en mejores condiciones para enfrentarse a los mismos, por lo que ya no se justifica el fatalismo. Otro punto novedoso es la consideración de las organizaciones profesionales y de las

organizaciones no gubernamentales (ONG) como actores muy a tener en cuenta en la consecución de los objetivos del DIRDN. En esta resolución también se fija el segundo miércoles de octubre como Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

Asimismo la AG adopta el Marco Internacional de Acción para el DIRDN, instando al Secretario General que presente en el siguiente periodo de sesiones un informe sobre los progresos realizados desde el inicio de la aplicación de la Resolución, incluyendo en el programa provisional de sesiones de 1991 (cuadragésimo sexto periodo de sesiones) un tema titulado “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”.

### **3.1 Marco Internacional para el DIRDN<sup>7</sup>**

El objetivo del DIRDN, como ya se mencionó anteriormente, es reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales. Además de los objetivos y las metas, se establecen unas medidas de política a nivel nacional, medidas que ha de adoptar la ONU, diversos acuerdos a nivel de organización y financieros, y por último un examen de segunda mitad que será realizado por el CES en 1994, cuyas conclusiones presentará a la AG.

En cuanto a las medidas a nivel nacional, destacan:

- Fomentar programas nacionales para mitigar el efecto de los desastres, así como políticas económicas y de uso adecuado del suelo
  - Alentar al nivel local para adoptar medidas adecuadas
  - Adoptar medidas adecuadas para concienciar y educar a la población tanto del riesgo, como de la importancia de la preparación, y la importancia de la rehabilitación
  - Colaboración de los medios de comunicación
  - Reducir la vulnerabilidad de los centros sanitarios
- 
- Mejorar la disponibilidad internacional de ayuda
  - Estimular la participación de instituciones, bancos, compañías de seguros, empresas, fundaciones....

La ONU exhorta a sus diversos organismos a que otorguen prioridad a las actividades enfocadas a la prevención, preparación, socorro y rehabilitación a corto plazo, coordinadoras a través de la UNDRO. Por otro lado, también tienen lugar una serie de gestiones concernientes a la organización:

- Se crea un consejo especial de alto nivel, mediante representación geográfica equitativa, formado por personalidades de renombre internacional, encargado de realizar medidas aptas para la comprensión general y logre el apoyo de los sectores público y privado.
- Un comité científico-técnico de veinte personas (sociólogos, economistas, sanitarios, geólogos, ingenieros...) que, en virtud de sus méritos, estarán encargados de elaborar programas generales y de formular recomendaciones al Secretario General

- Constituir una Secretaría, con sede física en Ginebra, formada por expertos en reducción de desastres procedentes de la comunidad internacional adscritos a organizaciones competentes de la ONU.

En la resolución 45/185, la AG insta a la creación de comités nacionales y reafirma la necesidad de que la Secretaría trabaje en estrecha colaboración con la UNDRO.

Por último, se recomienda la obtención de recursos extrapresupuestarios para la celebración del Decenio, tratando de obtener contribuciones voluntarias de gobiernos, sector privado y otras organizaciones. Es uno de los primeros acercamientos de la AG a éstos últimos desde el inicio de la estrategia.

En 1991, se publica el primer informe anual del Comité Científico Técnico, el cual es aprobado junto con la declaración de Nueva York por la AG (Resolución 46/149<sup>8</sup>), que propone la celebración de una conferencia mundial de representantes nacionales en 1994. En este mismo año, con la Resolución 46/182, la AG decide adoptar un criterio integrado para el manejo de los desastres en todos sus aspectos e iniciar el proceso de creación de una cultura mundial de prevención<sup>9</sup>.

En 1993 se publica la Resolución 48/219<sup>10</sup>, útil para realizar un esbozo del inicio del Decenio, tras los períodos de sesiones tercero (Ginebra, 1992) y cuarto (Nueva Delhi, 1993). Las pérdidas económicas provocadas por el huracán Andrew en 1992 fueron equivalentes al conjunto de las de las tres décadas anteriores. La relación inversa entre desarrollo económico y consecuencias tras los desastres va calando, hasta el punto de que en la planificación para el desarrollo de la Cumbre para la Tierra de 1992<sup>11</sup>, se incluyan medidas para reducir las pérdidas debidas a desastres. Hasta este momento, la prioridad del comité de expertos del DIRDN se sitúa en la creación de estructuras nacionales adecuadas para la formulación y aplicación de estrategias preventivas.

Entre las mismas, destacan el estudio en viviendas más seguras, publicidad, medidas de evaluación de progresos y beneficios y fomento de la investigación, implementación de bases de datos e incremento de la participación del sector privado.

#### **4. 1994: PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA REDUCCION DE DESASTRES NATURALES**

En mayo de 1994 se celebró en la ciudad japonesa de Yokohama la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales, donde tomaron parte representantes de los Estados Miembros, ONG's, organizaciones internacionales, círculos comerciales e industriales y medios de comunicación de 155 países. En ella se realizó la evaluación de mitad de periodo del decenio que fue redactada junto con las orientaciones a seguir, en la Declaración de Yokohama, con el objetivo de construir un mundo más seguro en el siglo XXI. Ésta se halla dividida en tres secciones principales: Mensaje, Estrategia y Plan de Acción<sup>12</sup>.

## **4.1 Mensaje**

La prevención de desastres, mitigación de sus efectos, preparación y socorro (PMPS) son pilares básicos en la consecución del desarrollo sostenible. De este mismo modo, se estima que la reacción no basta por sí sola, ya que sus efímeros resultados tienen un elevado coste.

La cooperación es fundamental en un mundo cada vez más interdependiente. Ya que los desastres no entienden de fronteras, el conocimiento, la tecnología y la capacitación tampoco. La población debe tener una participación activa, individual y colectiva, atendiendo a las características culturales y organizativas de cada sociedad.

Desde sus primeras líneas se remarca la responsabilidad soberana que tiene cada país para con la protección de su población ante los efectos de los desastres naturales, como la idoneidad de desarrollar y fortalecer la capacidad de instituciones y recursos. La cooperación regional se considera indispensable, ya que países vecinos tradicionalmente enfrentados suelen compartir riesgos comunes, debiendo emprender acciones conjuntas, mediante la transferencia de tecnología, reuniones, movilización de recursos...

Recalca la necesidad de que la ONU preste atención a los países en desarrollo menos adelantados, a los carentes de litoral o insulares.

En su último punto se manifiesta la oportunidad que supone para la ONU y la Comunidad Internacional la celebración de la Conferencia, ya que de sus resultados se podrían reducir los sufrimientos causados por los desastres naturales.

## **4.2 Estrategia**

La evaluación del riesgo se convierte en el paso previo indispensable a la preparación y prevención, que deben ser parte integral de la planificación del desarrollo en todos los planos políticos. La alerta temprana es otro factor clave, junto con la difusión del conocimiento.

La educación y capacitación frente a los desastres debe ser transmitida a toda la comunidad. Además, la sociedad debe reconocer y fortalecer sus métodos tradicionales, en general mucho más respetuosos con los riesgos, reforzándolos con conocimientos científicos, en búsqueda de una mayor autosuficiencia. La vulnerabilidad deriva de la actividad humana. Los fenómenos que provocan los desastres suelen estar fuera de nuestro control. Por otro lado, se incide en la rehabilitación como oportunidad de mejora

El desarrollo sostenible puede reducir la vulnerabilidad mediante el establecimiento de modalidades de producción, consumo y desarrollo, sobre todo en los grupos sociales más desfavorecidos -a su vez los que más sufren a causa de los desastres naturales-. La estabilidad social es cada vez más frágil y la reducción de los desastres contribuiría a reducirla. Es preciso crear una retroalimentación adecuada de los resultados de la Conferencia a los diferentes comités nacionales, al sector privado y a las asociaciones

científicotécnicas y ONG's competentes, que facilite el examen y aplicación de la Declaración y la planificación ulterior.

En esta estrategia también se incorporan los objetivos más allá del 2000. Entre ellos cabe destacar

- Reducir sustancialmente para el año 2000 la pérdida de vidas y daños materiales
- el deseo de crear una cultura mundial de prevención, con enseñanza y formación a la población en PMPS
- el desarrollo de los recursos humanos y materiales;
- la identificación y desarrollo de centros punteros para PMPS, así como su comunicación y cooperación
- Mejor evaluación, con vigilancia y difusión más amplia de los riesgos
- Autosuficiencia de los países, con la adopción de medidas legislativas y administrativas adecuadas, que también fomenten la cooperación regional, creando centros subregionales para el adecuado intercambio de información.
- Integrar al sector privado, ofreciendo oportunidades de negocio.

#### Evaluación

La Conferencia Mundial considera en ese momento que se han obtenido gran cantidad de conocimientos útiles, pero que apenas han trascendido los círculos científicos, y mucho menos los políticos, ni integrar la estrategia en las políticas de desarrollo, por lo que no se ha conseguido aun captar la atención del público en general. Asimismo deben ser desarrollados índices adecuados para cuantificar la vulnerabilidad.

A pesar de ello, valora muy positivamente las actividades de los comités del Decenio y las actividades locales y nacionales en materia de capacitación, investigación y cooperación regional, que ya han comenzado a reducir pérdidas ocasionadas por desastres, aunque de forma desigual.

### **4.3 Plan de Acción**

En él se desgranar las medidas concretas que han de ponerse en marcha a nivel nacional y a nivel regional / internacional mediante acuerdos bilaterales.

#### **4.4 Nivel Nacional**

Deben de comprometerse a reducir su vulnerabilidad mediante medidas al más alto nivel (incluye legislación) y elaborar planes de evaluación de riesgos y de emergencia para la PMPS en casos de desastre, adoptando medidas para incrementar la resistencia de las infraestructuras y medios de comunicación.

Las políticas de desarrollo de los países deben de regirse por el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. La reducción de desastres debe ser integrada en las mismas<sup>13</sup>.

Incorporación a los planes de desarrollo de proyectos que no contribuyan a aumentar la vulnerabilidad, con evaluaciones sobre el medio ambiente, así como elementos para la PMPS, identificando claramente las necesidades humanas y materiales, de la forma más eficiente posible.

Aplicación de programas de información orientados a la población, fomentando una genuina participación comunitaria, y en concreto de la mujer, para fortalecer la capacidad de respuesta, valiéndose del conocimiento científico, sin olvidar la valía de los métodos tradicionales.

#### **4.5 Nivel Internacional**

Se insiste de nuevo en la necesidad de cooperación, estableciendo o fortaleciendo centros subregionales para reducción y prevención de desastres, que se encarguen de reunir y difundir la información y de educar y capacitar a la población. También es necesaria la colaboración internacional en la evaluación y supervisión de los aspectos técnicos y financieros, y para el desarrollo de sistemas de alerta temprana, que la Conferencia confirma como uno de sus principales objetivos.

Uno de los ejemplos más claros de esta nueva tendencia de cooperación internacional y de preocupación creciente aparece a partir de 1997 con el fenómeno de El Niño. Se constató el gran impacto de dicha oscilación climática, principalmente en los países del Pacífico. Las Resoluciones 52/200; 53/185, 54/220 y 55/197 invitan a los países implicados en el DIRDN a la cooperación internacional al respecto. Asimismo llama a otros organismos de la ONU, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Investigación Climática, entre otros, para contribuir a un mayor conocimiento y mejor aproximación científica. La AG solicita también las mayores facilidades posibles al proceso, con la finalidad de completar los objetivos planteados por las Resoluciones mencionadas anteriormente antes del año 2000, donde se prevé la celebración de una conferencia de Clausura del Decenio.

### **5. 2001: MARCO DE ACCION PARA LA APLICACION DE LA EIRD<sup>14</sup>**

Tras el Foro del Programa del DIRDN de Ginebra de 1999 bajo el título “Un mundo mas seguro en el siglo XXI: Reducción de los desastres y los Riesgos”, y respaldada por el ECOSOC<sup>15</sup> y la AG<sup>16</sup>; fue redactado en junio de 2001, por el Equipo Interinstitucional sobre Reducción de Desastres, en calidad de sucesor de las disposiciones emanadas del DIRDN; con el objetivo de promover y apoyar una estrategia internacional para la reducción de desastres, así como permitir que las sociedades puedan afrontar el impacto negativo de los peligros naturales, al igual que los desastres tecnológicos y medioambientales relacionados con los mismos. Hasta entonces, los desastres tecnológicos, es decir, aquellos en los que están implicados ingenios o infraestructuras - centrales nucleares, buques petroleros, etc- fabricados por el hombre, no figuraban en la lista de posibles daños.

Mientras los peligros siguen produciéndose, la principal enseñanza del DIRDN mostró que acciones humanas pueden incrementar o reducir la vulnerabilidad de las sociedades, centrándose en los factores socioeconómicos que determinan tal debilidad. Por ejemplo, el crecimiento de la población y los cambios en los patrones demográficos y económicos que habían conducido a una urbanización descontrolada, conjuntamente con una pobreza generalizada, forzando a grandes grupos de población a vivir en áreas propensas al desastre en albergues inadecuados, multiplicando, por tanto, su vulnerabilidad.

Este Marco de Aplicación contribuyó, en su Parte I a poner las bases de la terminología empleada en desastres en la actualidad, donde la reducción del riesgo de desastre (DRR), abarca el conjunto de medidas adoptadas para limitar o reducir el impacto adverso de los peligros naturales y los desastres ambientales y tecnológicos relacionados con los mismos, incluyendo su prevención, el nuevo concepto de DRR, áreas de interés común y las modalidades de DRR que se pondrán en marcha. Como también refleja, en su segundo apartado, el nuevo enfoque conceptual de la EIRD, donde se identifican los diferentes acuerdos con la AG y el ECOSOC, y la intención de ser revisado con regularidad para responder a las nuevas necesidades que se vayan planteando.

### **5.1 Nuevas Definiciones**

La EIRD gira en torno a tres conceptos principales, a saber, peligros naturales, vulnerabilidad y riesgo, a los cuales se les aplica las siguientes definiciones:

- PELIGROS NATURALES, que comprenden fenómenos tales como terremotos, actividades volcánicas, tsunamis, ciclones tropicales y otras tormentas severas, tornados y fuertes vientos, inundaciones ribereñas y costeras; incendios forestales y la neblina causada por los mismos; tormentas de arena/polvo, y plagas.
- VULNERABILIDAD frente a los desastres, la cual está en función de las acciones y el comportamiento humano. Describe el grado de resistencia o susceptibilidad de un sistema socioeconómico con respecto al impacto de los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos. El grado de vulnerabilidad se determina por una combinación de factores, incluyendo la concienciación existente sobre estos peligros, las condiciones que presentan los asentamientos humanos y la infraestructura, las políticas y la administración pública, y las habilidades organizativas en todos los campos relacionados con la gestión de los desastres. La pobreza también es una de las causas principales de la vulnerabilidad presente en la mayoría de las regiones del mundo.
- El RIESGO de un desastre es la probabilidad de que el mismo suceda. La valoración del riesgo incluye la evaluación de la vulnerabilidad y la predicción del impacto, tomando en consideración los márgenes que definen un riesgo aceptable dentro de una sociedad determinada.

En este contexto, un DESASTRE NATURAL debe entenderse como las consecuencias del impacto de un peligro natural en un sistema socioeconómico con un nivel dado de vulnerabilidad, lo que impide que la sociedad afectada le haga frente a tal impacto. La EIRD incluye los DESASTRES TECNOLOGICOS y AMBIENTALES solamente cuando son causados por peligros naturales. Por lo tanto, la expresión “peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos” describe situaciones en las que los desastres naturales se combinan con la ocurrencia de daños tecnológicos y ambientales.

### **5.2 Concepto De Reducción De Desastres**

La EIRD procurará habilitar a las sociedades para resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales, a través de:

- Aumento de la concienciación pública, sobre los peligros naturales y los desastres ambientales y tecnológicos asociados a los mismos, y sobre las soluciones para disminuir la vulnerabilidad, con el propósito de obtener una comunidad global dedicada a transformar la prevención de los peligros y los desastres en un valor público, a través del desarrollo de programas y planes educativos dirigidos a toda la población.
- Alcanzar compromisos con las autoridades publicas, logrando que se comprometan a reducir los riesgos presentes en las infraestructuras sociales y económicas y en el medio ambiente, brindando especial importancia a los pobres. Es necesario conseguir que los lideres comunitarios, empresarios y lideres en creación de sociedades para asegurar la adecuada orientación de los recursos. Por otro lado hay que buscar vías innovadoras de financiación, buscando una adecuada sinergia con los temas relacionados con el desarrollo sostenible. El uso adecuado de los recursos naturales puede ser un interfaz adecuado para la reducción de desastres.
- Estimular la formación de sociedades interdisciplinarias y ampliar la creación de redes sobre DRR en todas la etapas de la puesta en practica de la EIRD. A lo largo del DIRDN se objetivó la gran utilidad de los Comités Nacionales y los Puntos Focales para ampliar la percepción y comprensión frente a los riesgos locales. Se hace hincapié en su adecuado dimensionamiento, en cuanto a número y calidad de acción. Se necesita, pro tanto, de una adecuada sinergia y solidaridad entre gobiernos, sector privado, sociedad civil, sector académico y agencias internacionales. La relación entre la reducción del riesgo y crecimiento económico es crítica, pero necesaria para asegurar el desarrollo sostenible.
- Mejorar el fomento del conocimiento científico relacionado con las causas y los efectos de los peligros naturales y los desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos dentro de las sociedades. Es necesario facilitar una amplia difusión aplicación de los mismos para reducir la vulnerabilidad de las comunidades más propensas, asociándolos a sus métodos tradicionales. Hay que establecer indicadores, normas y metodologías adecuadas para el análisis y evaluación del impacto de los desastres en las sociedades; un registro estadístico y una base de datos adecuada, consensuada y fácilmente difundible.
- Continuar con la cooperación internacional para reducir los impactos de El Niño
- Fortalecer la capacidad de los mecanismos de alerta temprana.

La resistencia de las sociedades ante los desastres, depende de las fortalezas y debilidades que se presentan en la misma, incluyendo las disparidades socioeconómicas que surgen dentro de una sociedad. El impacto es un agravante de la pobreza, y ésta a su vez una de las causas principales de vulnerabilidad, afectando a la economía, industria, salud y educación y cronificando el ciclo del desastre. Las estrategias adecuadas para reducir desastres pueden fortalecer la resistencia de reducir o mitigar las pérdidas humanas, económicas y sociales, facilitando el crecimiento sostenido. Asimismo la organizaciones a cualquier nivel (local, nacional, regional...) deben adoptar normas comunes para cuantificar pérdidas y brindar asistencia en el establecimiento de prioridades que mejoren la planificación y puesta en practica de programas. Además Se ha comprobado que la participación de las comunidades es un elemento esencial para el desarrollo y la práctica de políticas para reducir los desastres. Las comunidades vulnerables, especialmente en los países en desarrollo, se encuentran forzadas por las circunstancias a adoptar medidas basadas en la experiencia de limitar las pérdidas que

causan los desastres. A menudo estas comunidades muestran capacidades extraordinarias para impedir tales pérdidas. Los ejemplos que ilustran los méritos en la incorporación de enfoques de base en la gestión de los riesgos son numerosos, a pesar que con demasiada frecuencia la adopción de estos enfoques debe enfrentar obstáculos innecesarios.

### **5.3 Áreas De Interés Común**

- Reconocimiento de la especial vulnerabilidad que enfrentan los pobres en la EIRD.
- Evaluación de la vulnerabilidad ambiental, social y económica
- Gestión de ecosistemas
- Manejo y planificación del territorio, principalmente en áreas rurales, montañosas y costeras, por ser de especial riesgo. Al igual que en áreas urbanas no planificadas en menguares
- Desarrollo de una legislación nacional, regional e internacional respecto al DRR.

### **5.4 Modalidades**

El enfoque para la aplicación de la EIRD debe ser coherente y las iniciativas deben basarse en las siguientes modalidades

- Promoción
- Coordinación
- Intercambio horizontal de información y conocimiento
- Inclusión del DRR dentro del desarrollo sostenible y en los planes nacionales de desarrollo
- Formación de capacidades en el ámbito regional, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Todo ello, sin olvidar la cooperación internacional respecto a El Niño y el fortalecimiento de los sistemas de acción temprana. Se hace de nuevo énfasis en la formulación de políticas interagenciales, la cooperación y transferencia tecnológica, junto a la transformación del conocimiento existente en acciones concretas.

### **5.5 Elementos Constitutivos de la EIRD**

En la Parte II se explica cómo esta acción, interdisciplinaria e intersectorial, será puesta a cabo por los dos elementos constitutivos de la EIRD: el Equipo de Tareas Interinstitucional y la Secretaría del EIRD, presentados en el Acuerdo de Sucesión del DIRDN de 1999<sup>17</sup>, con el aval de la AG.

#### **5.5.1 Equipo de Tareas Interinstitucional:**

Es un tripartito, presidido por el Subsecretario General para Asuntos Humanitarios, y formado por representantes de agencias de la ONU, sociedad civil y ONG's, que rotan cada dos años. A solicitud de los gobiernos, otros expertos pueden participar en sus reuniones, a través de grupos de trabajo e iniciativas. Sus principales funciones son

- Servir como foro principal dentro del sistema de las Naciones Unidas para formular estrategias y políticas para reducir los peligros naturales;
- Identificar las brechas existentes en las políticas y los programas destinados a reducir desastres, y recomendar acciones correctivas;
- Asegurar la complementariedad de las acciones llevadas a cabo por las agencias involucradas en la reducción de desastres;
- Brindar asesoramiento a la Secretaría en el establecimiento de políticas; y,
- Convocar a reuniones ad hoc de expertos en temas relacionados con la reducción de desastres.

### 5.5.2 Secretaría

Se trata de un órgano flexible, también bajo la dirección del Subsecretario General de Asuntos Humanitarios, con un pequeño número de oficiales de programa, pudiendo contratar personal adicional en función de la existencia de fondos especiales, ya que se financia exclusivamente con contribuciones voluntarias, aunque es la encargada para recaudar fondos para la EIRD. Su principal misión es

- Apoyo administrativo y coordinación de los programas y asegurar la sinergia de las estrategias en DRR
- Fomentar en el ámbito mundial una cultura de reducción de los efectos negativos de los desastres naturales, a través de campañas de promoción
- Servir de nodo receptor, intercambiador y difusor sobre el conocimiento en DRR.

A lo largo de los siguientes cinco años esta nueva EIRD continuará implementándose, recibiendo gradualmente más apoyo y reconocimiento. En 2002, en la Resolución 57/256<sup>18</sup> la AG ya hace un llamamiento al Secretario General, para que, en colaboración con la Secretaría de la EIRD, realice la revisión del decenio para la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro, prevista inicialmente en 2004, citando explícitamente a la concurrencia de las instituciones financieras internacionales. Durante ese mismo año se celebra en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, confiando a la EIRD una amplia lista de objetivos concretos dentro de la misma, y donde el Equipo de Tareas Interinstitucional y la Secretaría de la EIRD, deben de ir incluyendo paulatinamente la DRR en las principales políticas de desarrollo, e instando al esfuerzo en la revisión, ya que ayuda a detectar fallos de implementación de tal manera que permitirá dirigir los esfuerzos en la década venidera, teniendo en cuenta los resultados de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible<sup>19</sup>. La EIRD va ampliando sus competencias y responsabilidades dentro de la ONU, con un apoyo creciente.

En 2003 la AG decide retrasar<sup>20</sup> la celebración de la segunda Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres a 2005 para concluir adecuadamente la revisión de la Estrategia de Yokohama y su plan de acción; con el objetivo de

- Identificar adecuadamente las actividades específicas orientadas a la fiabilidad del Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en los ámbitos de vulnerabilidad, valoración del riesgo y manejo del desastre

- Compartir la mejor información obtenida tras los desastres (cada vez se hace más hincapié en la revisión), para una mejor comprensión de los errores y desafíos en las políticas de DRR
- Implementar la calidad de dicha información, tanto términos de fiabilidad como de disponibilidad, tanto para agentes especializados como para el público en general, a nivel mundial.

A lo largo de 2004, los resultados del trabajo realizado por la Secretaría y el Equipo Interinstitucional de la EIRD se ven recompensados públicamente<sup>21</sup> por la AG, quien sigue subrayando la pertinencia de las investigaciones sobre el fenómeno de El Niño<sup>22</sup>, así como de otros fenómenos meteorológicos extremos, sobre todo en su pronóstico, principalmente en los países menos desarrollados.

## **6. 2005: SEGUNDA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REDUCCION DE DESASTRES**

Once años después de Yokohama, vuelve a ser Japón, y en concreto la ciudad de Kobe (prefectura de Hyogo), quien ejerza de anfitrión de la segunda Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres. Esta ciudad había sufrido tremendos daños tras el terremoto de Hanshin en 1995<sup>23</sup>, de 6,9 grados en la escala de Richter; con 5000 víctimas mortales y 300.000 personas sin hogar, aparte de colapsar las infraestructuras de la misma, principalmente las portuarias. Diez años después, salvo el Parque Conmemorativo del Terremoto, el resto de la ciudad se había recuperado, lo que suponía una referencia directa al ideario de la EIRD en lo que respecta a planificación, prevención y mitigación de los efectos de los desastres; sin olvidar el dramático tsunami acaecido el 26 de diciembre de 2004 en el océano Índico.

Dicha Conferencia<sup>24</sup> adoptó tres resoluciones principales: la declaración de Hyogo, el Marco de Acción de Hyogo para 2005 - 2015 y el Informe de la Comisión de Verificación de Poderes.

### **6.1 Declaracion De Hyogo**

Tras el tsunami de diciembre, se reconoce la excesiva preocupación que causa la excesiva pérdida de vidas y bienes que causan los desastres, a pesar del gran avance registrado desde 1994, y que hace patente las carencias que presenta la EIRD. El abordaje de este hecho en concreto culminó con la Declaración Común de la Reunion Especial sobre el Desastre del Océano Índico: Reducción de los Riesgos para un Futuro Más Seguro<sup>25</sup>.

Conscientes del efecto deletéreo de los desastres sobre los logros y las inversiones, y, por tanto, un lastre para el desarrollo sostenible, consideran la capacidad de hacer frente a los desastres y reducirlos como uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional, a través de la cooperación, la solidaridad y las alianzas internacionales, reafirmando el papel de la ONU en la DRR. Por lo que se declara

- Proseguir el fortalecimiento de las actividades mundiales para reducción de desastres a través de compromisos y marcos internacionales pertinentes,

- Reafirman la relación intrínseca entre reducción de desastres, desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza, y la importancia de implicar a la comunidad a todos los niveles, desde gobiernos y actores financieros a voluntarios
- Fomentar una cultura de prevención de desastres y resiliencia<sup>26</sup>, definida ésta como la habilidad de un sistema expuesto a peligros a resistir, absorber, amoldarse y recuperarse de los efectos derivados de dicho riesgo de una manera eficiente, incluyendo la restauración de sus estructuras y funciones esenciales y que depende de que la comunidad disponga de los recursos necesarios y de su propia capacidad de aprendizaje y autogestión. Se debe aumentar la resiliencia mediante sistemas de alerta temprana adecuados, evaluación de riesgos, educación, en el contexto de un enfoque proactivo.
- Se insiste en el papel preponderante de las naciones en la protección de su población y sus bienes, por lo que debe ser una prioridad en las políticas nacionales y por otro lado debe incrementarse la capacidad de la comunidad para reducir el riesgo a nivel local, lo que disminuye drásticamente la vulnerabilidad, sobre todo en los países menos adelantados, estimulando la cooperación bilateral, regional e internacional, en particular mediante asistencia técnica y financiera.
- Aprobar el Marco de Acción de Hyogo (HFA) 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, con sus objetivos previstos y prioridades de acción, así como las estrategias de aplicación y seguimiento concretas, como marco orientador para la reducción de desastres. Por otro lado deben ser desarrollados indicadores adecuados para evaluar la correcta evolución de la DRR en pos de alcanzar los objetivos previstos.
- Se insiste de nuevo en la importancia del intercambio de información, tecnologías, iniciativas, lecciones extraídas, con el objetivo de hacer al mundo más seguro frente al riesgo de desastres en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

## **6.2 Marco De Acción De Hyogo 2005-2015: Aumento De La Resiliencia De Las Naciones Y Las Comunidades Ante Los Desastres**

La Conferencia constituyó una oportunidad excepcional para promover un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan. Puso de relieve la necesidad y señaló los medios de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

En su preámbulo, se realiza una ligera actualización de conceptos respecto a los de la EIRD de 2001:

- Amplía el concepto de vulnerabilidad, entendiéndose como las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas.
- LA amenaza/peligro se considera como un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas).

- En definitiva, el HFA abarca los desastres causados por amenazas de origen natural y los desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos. Refleja, por tanto, un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres que prevé amenazas múltiples y la posible relación entre ellos, que puede tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, como ya se subrayaba en la Estrategia de Yokohama.

En el preámbulo también se realiza un comentario sobre las deficiencias detectadas desde Yokohama, principalmente en la carencia de acciones emprendedoras en lo que respecta a la información y motivación de la población para mejorar su participación a nivel local, así como a las magras partidas presupuestarias dedicadas a DRR. Estas deficiencias pueden enmarcarse en cinco esferas, que serán los cinco pilares para la puesta en marcha del HFA.

- Gubernamental: marcos institucionales, jurídicos y normativos
- Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana
- Gestión de los conocimientos y educación
- Reducción de los factores de riesgo subyacentes
- Preparación de una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.

### **6.3 Objetivos Generales, Resultado Previsto Y Objetivos Estratégicos**

Los objetivos generales planteados por la AG para la Conferencia se podrían resumir en:

- Concluir el examen de la Estrategia de Yokohama y su Plan de Acción con el fin de actualizar el marco de orientación para la reducción de desastres en el siglo XXI;
- Determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible sobre vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de actividades en casos de desastre;
- Intercambiar las mejores prácticas y experiencias para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas;
- Cobrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres, y así facilitar y promover su aplicación;
- Aumentar la fiabilidad y la disponibilidad de información adecuada sobre los desastres destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones, como se establece en las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo.

El resultado previsto, teniendo en cuenta estos objetivos es el de la reducción sensible de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de las vidas como las de los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. Este resultado está asociado indisolublemente a la participación de todos los agentes interesados.

Los objetivos estratégicos que se persiguen para lograr dicha reducción de pérdidas son:

- La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
- La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.
- En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

#### **6.4 Prioridades De Acción Del HFA**

En el aspecto general, sin desdeñar la validez de los principios de la Declaración de Yokohama, dirigidos a destinar recursos a la DRR, no hay que olvidar la responsabilidad de cada Estado de perseguir su propio desarrollo sostenible en el contexto de un enfoque integrado que valore múltiples amenazas y que sea capaz de adoptar medidas para proteger la población, sus infraestructuras y otros bienes, sin olvidar la cooperación internacional.

Se incorpora la perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre a todos los niveles, desde la alerta temprana a la formación, velando por la consideración a la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los colectivos vulnerables. Es muy importante dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios adecuados para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarias para emprender actividades de DRR., tanto más en países en desarrollo propensos a sufrir desastres y pequeños estados insulares.

En los aspectos generales también se recalca la rentabilidad a largo plazo de la inversión en la promoción de la cultura de prevención, así como en la ayuda a países pobres muy endeudados, dado el impacto de los desastres en su sostenibilidad. Se añade en este punto la utilidad de los desastres como una oportunidad de mejora en las condiciones de vida, planificación, rediseño y reconstrucción de infraestructuras, con el objetivo de favorecer la resiliencia de la población.

En los aspectos concretos, las prioridades de acción del HFA son las siguientes, siempre en consideración de las capacidades y circunstancias individuales de los países y organizaciones implicados. Estas prioridades de acción llevan implicadas una serie de actividades esenciales que se van a resumir a continuación

- Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
  - Aplicación de marcos institucionales y legislativos nacionales, con la creación de Plataformas Nacionales Multisectoriales (PNM)
  - Asignación sostenible de recursos, tanto humanos, materiales o económicos, con su eventual descentralización
  - Participación de la comunidad

- Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
  - Evaluación de riesgos a nivel nacional y local, con elaboración y revisión de mapas de riesgo e indicadores de riesgo de desastre y vulnerabilidad.
  - Registro, análisis y divulgación periódica de estadísticas sobre desastres
  - Creación, fortalecimiento, implementación de los sistemas de alerta temprana y adaptación a la idiosincrasia local, con integración en los sistemas de toma de decisiones gubernamentales
  - Mejora de la capacidad científica, tecnológica, técnica e institucional para el estudio, análisis, cartografía y eventual pronóstico de los peligros naturales, los factores de vulnerabilidad y los efectos de los desastres, así como el adecuado análisis coste-beneficio de los mismos.
  - Cooperación en los peligros regionales, internacionales y transfronterizos (ej. cuencas de ríos caudalosos)
  
- Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
  - Gestión e intercambio de información, a nivel de expertos y profesionales implicados en DRR
  - Motivar a la población, permitiendo que tome medidas para reducir los riesgos y aumentar su resiliencia, incorporando métodos autóctonos
  - Creación de inventarios locales, nacionales e internacionales y sistemas de intercambio de información sobre buenas prácticas, tecnologías rentables en DRR
  - Urbanismo sostenible, implicado en la reducción de riesgos desde su planificación, sobre todo en zonas de vivienda precaria, provisional
  - Nociones sobre DRR a todos los niveles educativos, tanto formal como informal, a sectores específicos -urbanistas, funcionarios de la administración local, o implicados en situaciones de emergencia
  - Garantizar el acceso de la mujer y otros grupos vulnerables a oportunidades de formación adecuadas, promoviendo la formación en aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación para la DRR.
  - Implicar a los medios de comunicación en la publicidad y difusión de la DRR, con miras a aumentar la resiliencia y la participación comunitaria.
  
- Reducir los factores de riesgo subyacentes. Los riesgos de desastres relacionados con el cambio de las condiciones sociales, económicas, ambientales y de uso de la tierra, y las consecuencias de las amenazas relacionadas con fenómenos geológicos, meteorológicos e hidrológicos, la variabilidad del clima y el cambio climático serán abordados en los planes y programas de desarrollo sectoriales y en las situaciones posteriores a los desastres.
  - Gestión y uso sostenible de ecosistemas, con planificación del uso del terreno sobre todo en zonas montañosas y áreas costeras inundables
  - Empleo de medidas estructurales y no estructurales (políticas, legislación,...)
  - Fomentar la integración de la DRR a la actual variabilidad y futuro cambio climático
  - Promover la seguridad alimentaria como un factor más para asegurar la resiliencia, en zonas poco favorables para los medios de subsistencia agrícola.

- Integrar la planificación de la DRR en la construcción de edificios públicos (sobre todo escuelas, centros sanitarios y centros de abastecimiento)
- Fortalecer la protección social de pobres, ancianos, niños y desplazados.
- Diversificar las fuentes de ingresos de la población en zonas de alto riesgo para reducir su vulnerabilidad, así como el aseguramiento frente a desastres.

•Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel, ya que si los integrantes de una comunidad, están bien preparadas y dispuestas a intervenir en caso de desastre, se reduce considerablemente su impacto.

- Es esencial fortalecer la capacidad normativa, técnica e institucional
- Promover y sostener el diálogo y el intercambio de información entre organismos e instituciones en el planeamiento integral de DRR
- Revisar periódicamente los planes de contingencia, con realización de simulacros de emergencia (incluyendo tanto evacuación como acceso a suministros básicos).
- Establecer fondos de emergencia para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación.

## **6.6 Aplicación Y Seguimiento Del HFA**

De ella deberán encargarse los Estados, las organizaciones e instituciones regionales (hay que recordar que la ONU denomina región a amplias zonas geográficas que comprenden varios países), las organizaciones internacionales y la EIRD, siguiendo unas consideraciones generales comunes. Todas ellas deberán ocuparse de la persecución y seguimiento de los objetivos expuestos anteriormente empleando un enfoque multisectorial que incluya el sector del desarrollo.

La sociedad civil, los voluntarios y las organizaciones comunitarias, el sector privado son las partes interesadas para ayudar a la labor de la DRR. Los estados y las organizaciones deben promover la cooperación estratégica entre los miembros de la ONU, las instituciones financieras y las demás organizaciones, como también deben reforzar la capacidad de los mecanismos para la DRR y aportar fondos para contribuir a la aplicación del HFA. La particular vulnerabilidad en lo referente a intensidad, frecuencia y la creciente repercusión de los desastres en los estados menos desarrollados e insulares, hacen que sufran consecuencias sociales y económicas desproporcionadas, por lo que deben incorporar la gestión de riesgos en su planificación, el fortalecimiento de la alerta temprana y las relaciones con los seguros y reaseguros. Su delicada situación les hace merecedores de una atención prioritaria, tanto en programas para la implantación rápida del HFA como para la asistencia financiera y técnica precoz. África es tributaria de la misma atención, debido a su escasa capacidad de vigilancia, predicción, abordaje y mitigación de desastres.

Dentro de rol directivo que se le otorga a los Estados; se hace especial énfasis en el desarrollo de las PNM, especificando su función y aportación a la DRR. Éstas pueden definir como un comité o foro compuesto por grupos interdisciplinarios, dirigido a nivel nacional y dentro del cual se desarrolla un sentido de pertenencia hacia éste, promoviendo

la DRR a todos los niveles posibles. Ofrece coordinación, análisis y asesoramiento en las áreas prioritarias que requieren acciones concretas a través de un proceso coordinado y participativo. Su objetivo último es lograr la incorporación de la DRR en las políticas, la planificación y los programas de desarrollo, en concordancia con la implantación del HFA y contribuir al establecimiento y desarrollo de amplios sistemas nacionales para la DRR. Asimismo debe contribuir a la promoción e incremento de la concienciación comunitaria en la cultura de prevención. A su vez, se comportan como organismos extremadamente útiles en el conjunto de la EIRD, ya que entre sus funciones se contemplan:

- Aportar información sobre el progreso de la DRR y la implantación del HFA en los distintos países
- Aumentar el apoyo político y público a la DRR
- Aumento de apoyo técnico y financiero para la EIRD

Además se insiste en el deber de los Estados de adherirse a instrumentos jurídicos internacionales adaptados a la DRR si aún no disponen de ellos, así como en la adaptación a la cada vez mayor variabilidad climática<sup>27</sup>.

La imbricación de las distintas organizaciones regionales con las acciones de los Estados es básica, sobre todo en la elaboración de programas y metodologías comunes a nivel regional, junto con la revisión permanente de lo ya hecho. Deben contribuir en el desarrollo de capacidades de alerta temprana específicas para cada región. En este caso la referencia directa es hacia los maremotos, donde se busca reducir la pérdida de vidas humanas a la mitad.

De las instituciones internacionales se espera un apoyo pleno de la EIRD y una cooperación incondicional en la promoción de enfoques integrales para aumentar la resiliencia de comunidades y naciones. También se reclama su implicación para fortalecer el sistema global de la ONU para ayudar a los países más propensos, con planes de acción y estrategia adecuados y con la evaluación periódica de los objetivos alcanzados, velando para que las medidas pertinentes se integran tanto a nivel político, científico, técnico y comunitario. Su apoyo a los Estados debe ser oportuno y bien coordinado<sup>3</sup> a petición de los propios afectados; con miras a reducir su vulnerabilidad, permitiendo la pronta llegada de ayuda internacional. Por otro lado, las entidades internacionales también deben coordinarse para favorecer la rápida transición hacia una recuperación económica sostenible y actividades de reducción de riesgos ya desde la fase de rehabilitación de los países afectados.

El papel de la EIRD en la aplicación del HFA es clave, y es el organismo al que se le encomiendan la mayor parte de las funciones de consultivas y evaluadoras:

- Crear una matriz de funciones y actividades para contribuir al seguimiento del HFA, en la que participen los miembros del Equipo de Tareas y otros asociados internacionales.
- Facilitar la coordinación de medidas eficaces e integradas dentro de las organizaciones de la ONU y entre otras entidades internacionales y regionales competentes, de conformidad con sus respectivos mandatos, para contribuir a la aplicación del HFA, detectar las deficiencias de aplicación y fomentar procesos consultivos con objeto de establecer directrices y herramientas de política para cada ámbito de prioridad, utilizando los conocimientos especializados disponibles

- Celebrar consultas con los organismos y organizaciones competentes de la ONU, organizaciones de distintos niveles y PNM, así como los Estados interesados y la sociedad civil, con el fin de elaborar indicadores genéricos, realistas y mensurables, teniendo presentes los recursos disponibles de los distintos Estados. Estos indicadores podrían ayudar a los Estados a evaluar sus avances en la aplicación del HFA. Los indicadores deberán conformarse a los objetivos de desarrollo comprendidos en la Declaración del Milenio; alentando a los Estados a que, una vez finalizada esa primera fase, elaboren o afinen los indicadores a nivel nacional para adecuarlos a sus propias prioridades en materia de reducción de los riesgos, basándose en los indicadores genéricos.
- Prestar apoyo a las PNM, entre otras cosas especificando claramente su función y aportación, y asegurar la coordinación regional en apoyo de las diferentes necesidades y prioridades de promoción y política establecidas mediante estructuras regionales coordinadas para la reducción de los desastres, utilizando los programas regionales y los servicios de asesores de divulgación de los asociados pertinentes.
- Coordinarse con la secretaría de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible para que las alianzas pertinentes que contribuyan a la aplicación del HFA queden registradas en su base de datos sobre las alianzas para promover el desarrollo sostenible.
- Estimular el intercambio, la recopilación, el análisis, el resumen y la difusión de las prácticas óptimas, las enseñanzas, las tecnologías y los programas disponibles, para contribuir a la reducción de los riesgos de desastres en su calidad de centro internacional de intercambio de información; mantener una plataforma de información mundial sobre la reducción de los riesgos de desastres y un registro en Internet de los programas e iniciativas de reducción de los riesgos de desastres adoptados por los Estados y mediante alianzas regionales e internacionales.
- Preparar exámenes periódicos de los avances logrados en la persecución de los objetivos y las prioridades del HFA, en el contexto del proceso integrado y coordinado de seguimiento y aplicación de las decisiones de las conferencias y cumbres de la ONU, según lo dispuesto por la AG, y presentar informes y resúmenes a la Asamblea y a otros órganos de la ONU, según se solicite o proceda, basados en la información de las PNM's, las organizaciones regionales e internacionales y otras partes interesadas.

El último epígrafe de este marco de aplicación del HFA se insta a todos los actores anteriormente mencionados (Estados, organizaciones regionales e internacionales y a la EIRD) a movilizar los recursos y capacidades apropiados, a prestar apoyo técnico y financiero, sobre todo en cuanto a la sostenibilidad de la deuda, transferencia de tecnología y asociación entre sectores público y privado. La integración de las medidas de DRR deben ser integrados en los planes de asistencia al desarrollo, sobre todo aquellos que guardan relación con la disminución de la pobreza, la gestión de recursos naturales, el desarrollo urbano y la adaptación al cambio climático.

Por otro lado las fuentes de financiación son otro motivo de interés. Se mantiene el Fondo Fiduciario a través de las aportaciones voluntarias, aunque interesa su ampliación, sobre todo para la implantación del HFA en los países más desfavorecidos. Por otro lado, la relación con las aseguradoras es una necesidad creciente, reduciendo las primas de riesgo y ampliar las coberturas de la pólizas, aumentando los recursos financieros para reconstrucción y rehabilitación, fomentando la asociación pública y privada.

Cabe destacar el anexo dedicado en esta conferencia a la Reunión Especial sobre el Desastre del Océano Índico, hasta tal punto que se decide la celebración de una Reunión Ministerial sobre la cooperación regional en materia de alerta temprana una semana después de la clausura, con el objetivo de movilizar los recursos necesarios para su implementación en el menor tiempo posible.

En definitiva, la Conferencia sobre la Reducción de Desastres marca un hito en la DRR al establecer un programa ambicioso y estructurado (figuras 1 y 2) para disminuir la pérdida de vidas y bienes, pasando a ocupar un lugar prioritario en la agenda internacional.

A lo largo del año, en sucesivas reuniones en Ginebra, se fueron perfeccionando los principales elementos para el fortalecimiento del sistema, con el objetivo de que fuesen presentadas por el Secretario General de la ONU ante a AG a finales de año<sup>28</sup>:

Un foro mundial denominado Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRDGP) con la participación de gobiernos, agencias de la ONU, organizaciones regionales y la sociedad civil. En particular, el papel de la Plataforma es ofrecer asesoría en la implementación del HFA y comprometerse a brindar apoyo en este proceso, al igual que orientar a las diferentes redes y plataformas vinculadas con él (esto se fundamenta en el Equipo de Trabajo Interinstitucional sobre la Reducción de Desastres, el cual funcionó entre el 2000 y el 2005). La Plataforma también cuenta con un Comité Asesor de Programas (CAP) para garantizar el apoyo programático y su coherencia. El CAP desarrollará un programa integral de trabajo para el sistema de la EIRD, con el apoyo de la secretaría (figura 3)

- Creación de una Junta para la Supervisión de Gestiones (JSG) cuya función es ofrecerle asesoría al Subsecretario General para Asuntos Humanitarios sobre asuntos estratégicos, administrativos y de movilización de recursos, en el ámbito de sus funciones como líder del sistema de la EIRD. La JSG también cuenta con un representante del Grupo de Desarrollo de la ONU (PNUD), en calidad de vicepresidente.

- Una secretaría de la EIRD como órgano independiente dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas. La secretaría le rinde cuentas al Subsecretario General para Asuntos Humanitarios, actúa como “intermediario imparcial y equitativo”, catalizador y principal punto de enlace dentro del sistema de la ONU en asuntos relacionados con la reducción del riesgo de desastres; continúa promoviendo el sentido de pertenencia y compromiso hacia la reducción del riesgo de desastres entre los grupos interesados en los ámbitos nacional, regional e internacional; y ofrece información sobre el progreso alcanzado.

- Plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres que definen los gobiernos en cada país, con responsabilidades asignadas en calidad de foros nacionales para la coordinación y el seguimiento de la implementación del HFA. Cuando es pertinente, las plataformas nacionales establecen nexos con los Equipos de País de la ONU.

- Redes regionales o plataformas de coordinación para la cooperación en torno a la reducción de desastres a en los ámbitos regional y subregional, incluyendo equipos de trabajo interinstitucional y redes de plataformas nacionales para la coordinación y la plena integración de la reducción del riesgo de desastres en los marcos regionales, y para el establecimiento de redes de promoción e información.

- Plataformas temáticas o redes de conocimiento especializado en apoyo a las áreas prioritarias identificadas en el HFA, con el respaldo o bajo la dirección de la Plataforma Global.

En 2006 la AG equipara finalmente la RRDGP como sucesor del Equipo de Tareas Interinstitucional<sup>29</sup>, con la obligación de continuar su misión, de la forma más transparente, incluyente y abierta posible a los estados miembros; identificando los mejores medios y mecanismos. La considera un foro útil para estados miembros, organizaciones y agencias para la valoración de los progresos realizados en el HFA y su continua mejora, la percepción de la DRR, el intercambio de lecciones aprendidas y el emprendimiento de acciones concretas para acelerar la implantación de dichas medidas<sup>30</sup>. Y hace especial énfasis en la cooperación en materia de asistencia técnica, para la reducción de los efectos adversos de los desastres naturales, incluyendo los causados por fenómenos meteorológicos<sup>31</sup>. Los primeros frutos de la RRDGP se recogen en la mención a la inauguración del Centro Internacional para el estudio del fenómeno de El Niño, en Guayaquil (Ecuador)<sup>32</sup>. La primera Conferencia oficial de la RRDGP, tendrá lugar en Ginebra al año siguiente.

## 7. 2010: REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

En 2010 se llevó a cabo la revisión a medio término del HFA, realizada por la Secretaria de la EIRD, con el apoyo de la RRDGP, con la intención de hallar el grado de implementación e implantación del HFA. La información recopilada, esencialmente cualitativa, se basó en autoevaluaciones y percepciones de los principales involucrados, complementada con informes de los gobiernos (*HFA monitor*, que constituirá el nuevo mecanismo de generación de informes). Los mecanismos de recogida de información fueron:

- Revisión bibliográfica
- Resultados de talleres estructurados que se efectuaron a nivel regional y nacional
- Estudios a fondo sobre temas concretos (inicialmente diez, luego seis).
- Entrevistas individuales con políticos clave
- Debates *online* con expertos sobre la documentación de la toma de decisiones, establecimiento de prioridades, elementos prescindibles y futuribles del HFA.

Destacó el hecho que, durante los últimos cinco años, la ejecución del HFA había generado un considerable impulso político, tanto nacional como internacional, al igual que diversas acciones en torno a la reducción del riesgo de desastres. El análisis que se presentó en ese informe subrayó áreas en las que se necesita trabajar más para velar por que se puedan consolidar los beneficios adquiridos durante los últimos cinco años y basarse en los mismos para lograr el objetivo previsto por el HFA, con una aceleración general del proceso, para poder cumplir con la agenda planteada en el HFA para 2015.

Se sigue insistiendo en la necesidad de la integración de la DRR en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo, potenciar la adaptación al cambio climático y al medio ambiente y adecuar la ayuda humanitaria, con el fin de salvaguardar los beneficios y las inversiones al desarrollo.

También se incidió sobre la necesidad de desarrollar y mejorar sinergias en el plano nacional, con la toma de acciones congruentes y coordinadas para la DRR a lo largo de los diversos sectores gubernamentales. Debería existir una autoridad general y superior a nivel gubernamental en la que recaiga la responsabilidad, y con ello la rendición de cuentas, sobre el establecimiento de políticas y procesos impulsores, y que luche por la asignación presupuestaria necesaria para abordar todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres. Respecto al ámbito nacional, existe la imperiosa necesidad de establecer un

amplio mecanismo representativo, para velar por el seguimiento entre las reuniones de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Se debe evaluar la eficacia de las Plataformas Nacionales para documentar y apoyar el nivel ejecutivo de la toma de decisiones. La gran variabilidad en la composición y los aspectos centrales de las Plataformas Nacionales y en el grado de participación de la sociedad civil y del sector privado es uno de los mayores puntos débiles para la aplicación del HFA. Se insiste en la importancia de una documentación adecuada de la vulnerabilidad y los riesgos, para disponer de una información útil y práctica sobre la DRR en cualquier ámbito administrativo.

Se deben fomentar y desarrollar mecanismos internacionales, nacionales y locales para la comunicación de los resultados, a fin de ayudar a medir las acciones emprendidas y el progreso logrado en la DRR. Asimismo, deberían ser identificados mecanismos y los niveles de aplicación del HFA (incluidos los ámbitos regional, nacional y local); fomentando su ejecución. Las medidas para la rendición de cuentas que se definen y se aplican según un enfoque multisectorial presentan una mayor posibilidad de generar las acciones necesarias para incrementar el nivel prioritario que se le asigna a la reducción del riesgo de desastres en la agenda nacional.

Conviene definir objetivos claros que aceleren la implementación del HFA en 2015, fijados a nivel nacional-regional, autoevaluados, aunque sin perder de vista la utilidad práctica de compartir agendas, con objetivos concretos y mensurables en DRR.

Se vuelve a remarcar la importancia del empleo de herramientas básicas comunes, para que luego sean desarrolladas y matizadas a nivel local. Este punto es fundamental para la adecuada evaluación del riesgo; la adecuada imbricación de DRR y cambio climático y para el correcto establecimiento y funcionamiento de las sinergias locales y nacionales. Las herramientas y las guías existentes deben desarrollarse más, y ser traducidas a los idiomas locales. Ello debe hacerse especialmente para las evaluaciones del riesgo, para integrar la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, para conducir análisis sobre la relación coste-beneficio y para velar por sinergias verticales efectivas entre los ámbitos nacionales y locales.

Se propone la elaboración de estándares para velar por la calidad cuando se ofrezca orientación en los ámbitos regional y nacional. La solicitud para recopilar estándares, cuando ya estén disponibles, o elaborarlos para la DRR tiene por finalidad la aplicación de medidas más sólidas en la implementación del HFA.

En cuanto al conjunto de la comunidad internacional, debe desarrollar un enfoque más coherente e integral para apoyar la aplicación del HFA. El desarrollo de un plan conjunto de acción en apoyo a la ejecución del HFA en el ámbito local y de los países, que relacione las labores de los diferentes actores, tales como las agencias de la ONU, los colaboradores privados, las ONG y la sociedad civil; podría ayudar a lograr un mayor nivel de solidez y un impacto más provechoso sobre los recursos disponibles.

El Informe concluye con la necesidad de crear y mantener firmes lazos (incluso jurídicamente vinculados) con los marcos internacionales sobre desarrollo sostenible y cambio climático, y convocar un nuevo proceso consultivo en 2015 similar al que dio lugar al HFA. Se espera que esta Revisión de Medio Término genere un debate entre los gobiernos sobre las acciones más inmediatas y necesarias para lograr el resultado previsto del HFA para el 2015. En este sentido, se llevaron a cabo una serie de conversaciones regionales antes de la sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres en el 2011, a fin de forjar el grado de sensibilización y de consenso necesario para impulsar más este proceso y permitir que la Plataforma Global del 2011 ofreciese una orientación clara

sobre las áreas más urgentes y de mayor interés para los próximos cinco años de la ejecución del MAH (Figura 4)

## 8. CONSTRUYENDO CIUDADES RESILIENTES

En 2009, en la Conferencia “Construcción de una Alianza Local para la DRR”; el Secretario General, bajo la Declaración de Incheon<sup>33</sup>, hizo un llamamiento a los líderes mundiales sobre la imperiosa necesidad de enfrentarnos el cambio climático y reducir el creciente riesgo de desastres. Y tan líder mundial es el Secretario General como el de los ‘gobiernos locales’ y se utiliza esto como un término que abarca a comunidades urbanas y rurales de diferentes tamaños y en distintos ámbitos (regional, provincial, metropolitano, ciudades, municipalidades, ayuntamientos y aldeas). Y el mensaje es directo: Making cities safe from disaster is everybody's business (Conseguir ciudades seguras frente a desastres es misión de todos)

La campaña “Creando Ciudades Resilientes”<sup>34</sup> (Making Cities Resilient en el original -MCR-) es un conjunto de medidas de Gobierno Local para la reducción del riesgo extrapolando a nivel local las campañas previas de la EIRD sobre reducción de riesgos en hospitales y escuelas (2008-2009); así como los principios de urbanismo sostenible de la ONU 2009-2013 reflejados en la UN Habitat World Campaign<sup>35</sup>. Iniciada en 2011 con el apoyo de múltiples socios y con la firma de la “Declaración de los Alcaldes” durante la reunión anual de la DRRGP, continuará al menos hasta 2015. Las autoridades locales se enfrentan a gran cantidad y variedad de amenazas de desastres -en muchos casos de forma inadvertida- y necesitan un acceso expedito a herramientas y orientaciones adecuadas en dicha materia, en pos de tomar decisiones efectivas. El HFA supuso el acercamiento a las autoridades locales de las soluciones para un manejo más adecuado de las reducciones de los riesgos urbanos. Ésta proporciona una oportunidad crucial para realizar inversiones adecuadas en mejoras de infraestructuras, de eficiencia y seguridad en edificios, energías renovables y mejora de diseño urbanístico, sobre todo en los barrios más marginales. Las autoridades locales son el nivel ejecutivo más cercano a la comunidad y los ciudadanos, por lo que constituyen el primer nivel de acción en la respuesta ante emergencias, a nivel temporal y geográfico. Es necesario hacer que los servicios básicos a los ciudadanos (sanidad, educación, transporte, suministro energético,...) sean resilientes. Y es necesario implicar y comprometer a las asociaciones locales, sector privado, académico y a cada ciudadano, dándoles la oportunidad de opinar, ser conscientes de su papel y contribuir al aumento de la resiliencia. Los puntos claves de la Declaración de Incheon se podrían resumir en:

- Riesgo urbano en ascenso: más del 50% de la población mundial vive en ciudades, con una progresión insostenible. A más hacinamiento, mayor riesgo
- Riesgo rural presente: suelen ser comunidades pequeñas y con escasos recursos, aunque con buenas técnicas tradicionales.
- Exploración de alternativas para las urbes en constante crecimiento
- Apoyo y promoción de la DRR por los gobiernos locales, habilitándolos para la toma de decisiones en la misma

- La transición necesaria de una modalidad de respuesta a los desastres a una de reducción del riesgo. El antiguo desafío que todavía persiste en muchos gobiernos locales (muy vistoso, por otro lado) En definitiva: implantar el HFA.
- Entender la DRR como una inversión, y no como un gasto innecesario.
- La planificación para la reducción del riesgo de desastres. Existe la necesidad de generalizar la realización de evaluaciones y mapas municipales del riesgo, al igual que evaluaciones de las vulnerabilidades y las capacidades locales.
- La adaptación al cambio climático, la mitigación y la reducción del riesgo de desastres. La adaptación al cambio climático y los esfuerzos de mitigación en el ámbito local pueden ser el método más poderoso para minimizar las posibles pérdidas ocasionadas por los desastres debido a la variabilidad climática local y a los fenómenos extremos que originan repercusiones inmediatas. Se considera que los gobiernos locales son uno de los pilares dentro de la propuesta para un nuevo acuerdo dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Las herramientas para la reducción del riesgo de desastres. Existen una gran cantidad de herramientas y otros recursos útiles que sólo necesitan adaptarse para un uso específico a nivel local. El reto radica en ubicar, recopilar y crear puntos de acceso adecuados.
- Es esencial el desarrollo de capacidades de la autoridad local. Existen muchos centros internacionales, instituciones de capacitación y académicas regionales, nacionales y locales a los que se puede recurrir.
- Urge el desarrollo de tecnologías de información y comunicación, así como una comunicación clara para la reducción del riesgo de desastres de forma colectiva. Es necesario el uso de un lenguaje directo y de sentido común en todos los aspectos de la DRR.
- Se debe obtener un compromiso político por parte de las autoridades locales, y conseguir el apoyo de 25 promotores (como ya se hiciera en los inicios del DIRDN en 1990) que cumplan una serie de criterios de liderazgo establecidos. Deben pertenecer a gobiernos locales, con capacidad de liderazgo, dispuestos a ceder parte de su tiempo y difundir de forma efectiva la información.
- Los gobiernos locales deben transformarse en impulsores de las estrategias de adaptación y mitigación ante el cambio climático; las cuales originarán una considerable reducción del riesgo de desastres y las probabilidades de sufrir pérdidas.
- La selección de ciertos gobiernos locales como modelos ejemplares para ciudades resilientes.
- La EIRD coordinará la estrategia de la campaña global y pondrá especial atención a lo siguiente:
  - Facilitar el espacio político entre los gobiernos locales, los gobiernos nacionales y las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres.
  - Brindar una campaña coordinada para la concienciación pública y de los medios de comunicación, la cual recurrirá a las capacidades de extensión de los socios locales, nacionales e internacionales (colaborará con expertos en medios de comunicación y marketing).

•Durante la campaña, comprometerse a facilitar la recopilación de las herramientas y las buenas prácticas existentes, y promover el desarrollo de capacidades, el aprendizaje y la socialización de experiencias entre los gobiernos locales promotores y con los socios de trabajo de cada región.

### 8.1 ¿Cuáles son los requisitos para crear o aumentar la resiliencia de una ciudad? Según la DRRGP son diez:

1. Establecer una organización y coordinación para comprender la DRR, basada en la participación de asociaciones ciudadanas y de la sociedad civil. Creación de alianzas locales. Asegurarse de que todas y cada una de las organizaciones implicadas conozcan su papel respecto a la preparación y reducción del riesgo.
2. Asignar un presupuesto para la DRR e incentivos a propietarios, familias con escasos ingresos, comunidades, negocios y al sector público para que puedan invertir contra los riesgos a los que se enfrentan.
3. Crear una base de datos actualizada de peligros y vulnerabilidad, realizar evaluaciones sobre riesgos y emplearlas para una adecuada planificación urbanística. La población debe tener pleno acceso a la información disponible y a los planes resultantes, y estar de acuerdo con los mismos.
4. Invertir y mantener las infraestructuras que contribuyen a la DRR.
5. Evaluar el grado de seguridad que ofrecen escuelas y hospitales, mejorándolo si es necesario.
6. Aplicar y fortalecer medidas realistas para la adecuada ordenación del territorio y de la resistencia estructural de los edificios. Identificar zonas seguras para poder desplazar a la población con menores recursos y crear asentamientos seguros.
7. Confirmar la implantación y efectividad de enseñanzas sobre DRR en los programas educativos escolares y comunitarios.
8. Proteger los ecosistemas y los recursos naturales que ayudan a mitigar inundaciones o tormentas (bosques, manglares, dunas...). Adaptarse al cambio climático con la construcción de viviendas eficientes en lugares adecuados
9. Instalar sistemas locales de alerta temprana y gestión de la emergencia, con simulacros frecuentes
10. Tras cada desastre, asegurar que las necesidades de los supervivientes tengan una prioridad absoluta en las labores de reconstrucción, apoyándoles en la tarea de auxilio y en el diseño e implementación de viviendas y medios de subsistencia

Esta invitación global a la resiliencia asciende a 1047 ciudades de todo el mundo. En España sólo Madrid, Lugo y Bullas (Murcia) tienen esta distinción. A través de la web de la EIRD se puede acceder a las herramientas de autoevaluación<sup>36</sup> y al manual para autoridades locales, puntos de partida de la resiliencia.

## **CONCLUSIONES**

Progresiva percepción de la temática de desastres en la ONU. Los desastres ya no son fatalidades, si no la conjunción de un fenómeno potencialmente no controlable y una situación de vulnerabilidad (en la mayor parte de las ocasiones, dependiente de la actividad humana). En el año 2000 aparece el concepto de desastre tecnológico.

De Resoluciones aisladas a creación de agencias catalizadores de la actuación frente a desastres, con personal especializado, apoyados en paneles de expertos, con realización de Conferencias Mundiales.

Hasta los años 90 no aparece una cultura clara de prevención, destinándose previamente el grueso de los medios al rescate y socorro, lo que a largo plazo podría dar lugar a una emergencia compleja.

A partir de entonces, la evaluación y la recogida de datos serán primordiales, junto con la adecuada recogida y difusión de la información y la cooperación de la ONU con otras instituciones, ONG's y sector privado.

Implicación de la población como principal beneficiario y ejecutor de las medidas de PMPS desde la Conferencia de Yokohama, a través de una formación y estímulo de la participación. En 2001 se ahonda más en este concepto, incluyéndolo bajo el término "concienciación pública".

Designación del segundo miércoles de octubre como Día Mundial para la Reducción de Desastres y progresivo acercamiento a las ONG's y al sector privado, así como a los medios de comunicación desde finales de los 80. Prevención como un pilar más del desarrollo sostenible desde 1992.

Cambio y clarificación de conceptos, desde la publicación de la EIRD en 2001. Su aplicación conlleva la necesidad de pasar de la protección contra los peligros a la integración de la DRR en el contexto del desarrollo sostenible.

La EIRD incluye los desastres tecnológicos y ambientales solamente cuando son causados por peligros naturales. Por lo tanto, la expresión "peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos" describe situaciones en las que los desastres naturales se combinan con la ocurrencia de daños tecnológicos y ambientales.

Aumento de la resiliencia de la población, con el consiguiente descenso de la vulnerabilidad, mediante implicación de todos los estamentos sociales e intensificando la cooperación, sobre todo con asistencia técnica y financiera. Perspectiva de género, prioridad a los grupos más desfavorecidos, asociados a una adaptación cultural de la difusión de la información, con mayor énfasis a los métodos tradicionales para la prevención de desastres.

El HFA abarca los desastres causados por amenazas de origen natural y los desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos. Refleja, por tanto, un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres que prevé amenazas múltiples y la posible relación entre

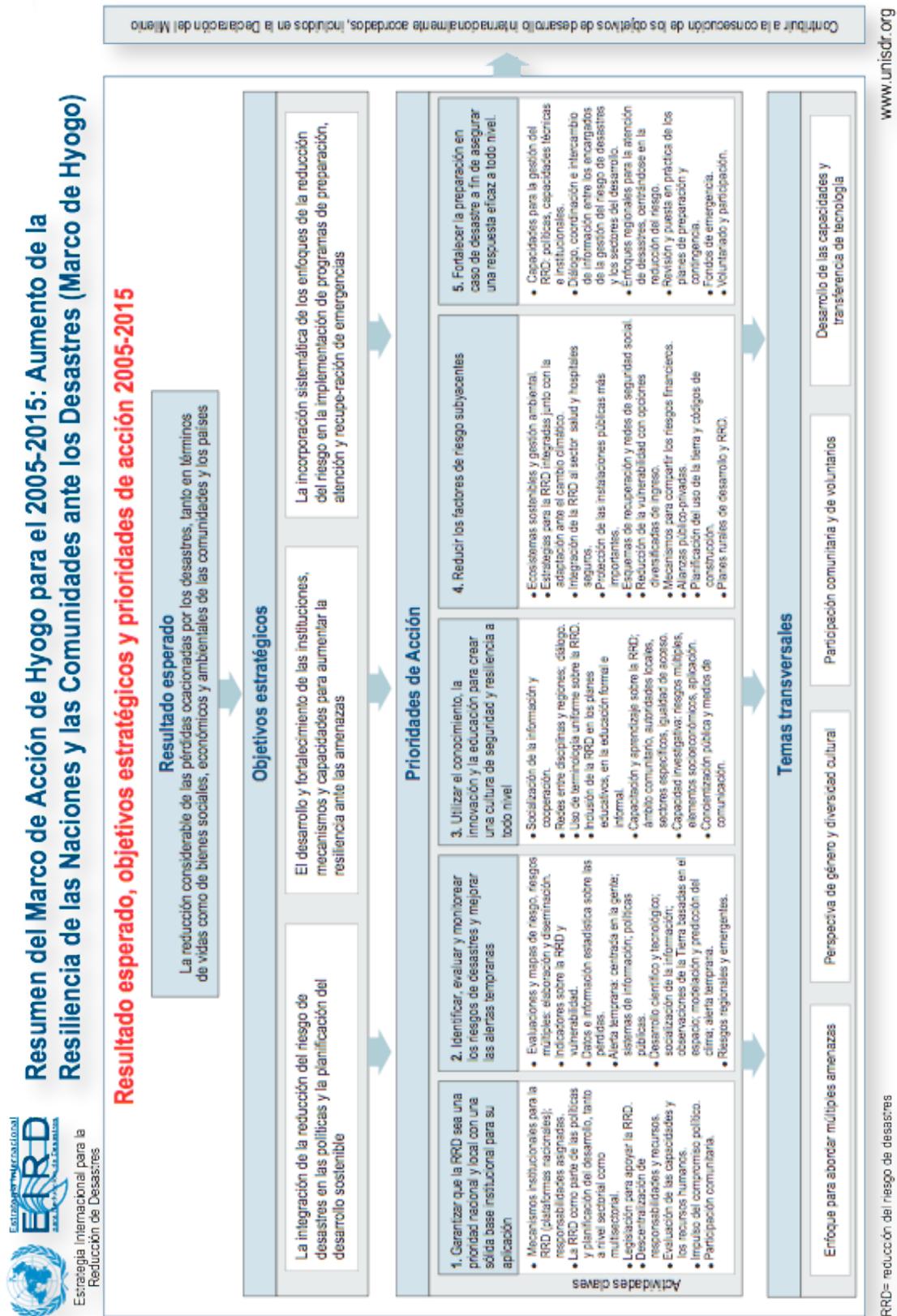
ellos. Su objetivo es reducir considerablemente las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas, como la de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y países, con cinco prioridades de acción:

- Velar por que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional para su aplicación
- Identificar, evaluar, vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana
- Utilizar los conocimientos, la educación y la educación para establecer una cultura de seguridad y resiliencia a todos los niveles.
- Reducir los factores subyacentes del riesgo
- Fortalecer la preparación en casos de desastres; a fin de asegurar una respuesta eficaz a cualquier nivel.

Perspectivas de género, inversión en cultura de prevención y desastres como oportunidad de mejora.

La creación de la DRRGP sustituye al EIT en 2006, aumentando los poderes ejecutivos del EIRD en la implementación del HFA.

Aun queda un largo camino por recorrer para establecer medidas eficaces que fortalezcan la resiliencia de las comunidades ante los desastres y contar con políticas y prácticas verdaderamente sostenibles y resilientes. Desde 2009 se inicia la campaña de fomento de ciudades resilientes.



La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países

RRD= reducción del riesgo de desastres

www.unisdr.org

Figura 1: Resumen del HFA 2005-2015

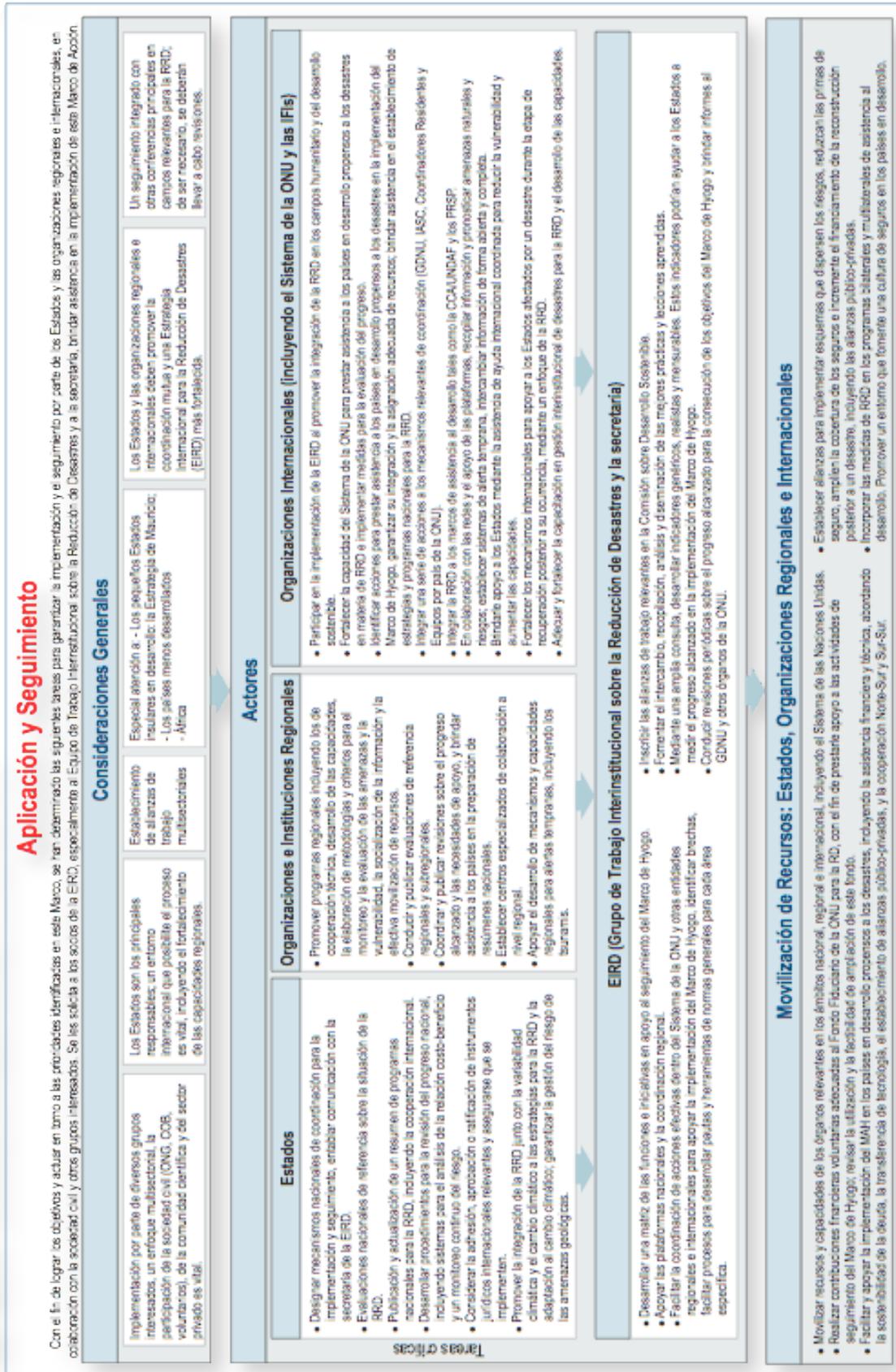


Figura 2: Cuadro de Aplicación y Seguimiento del HFA.



Figura 3. Esquema de los elementos de implementación del HFA

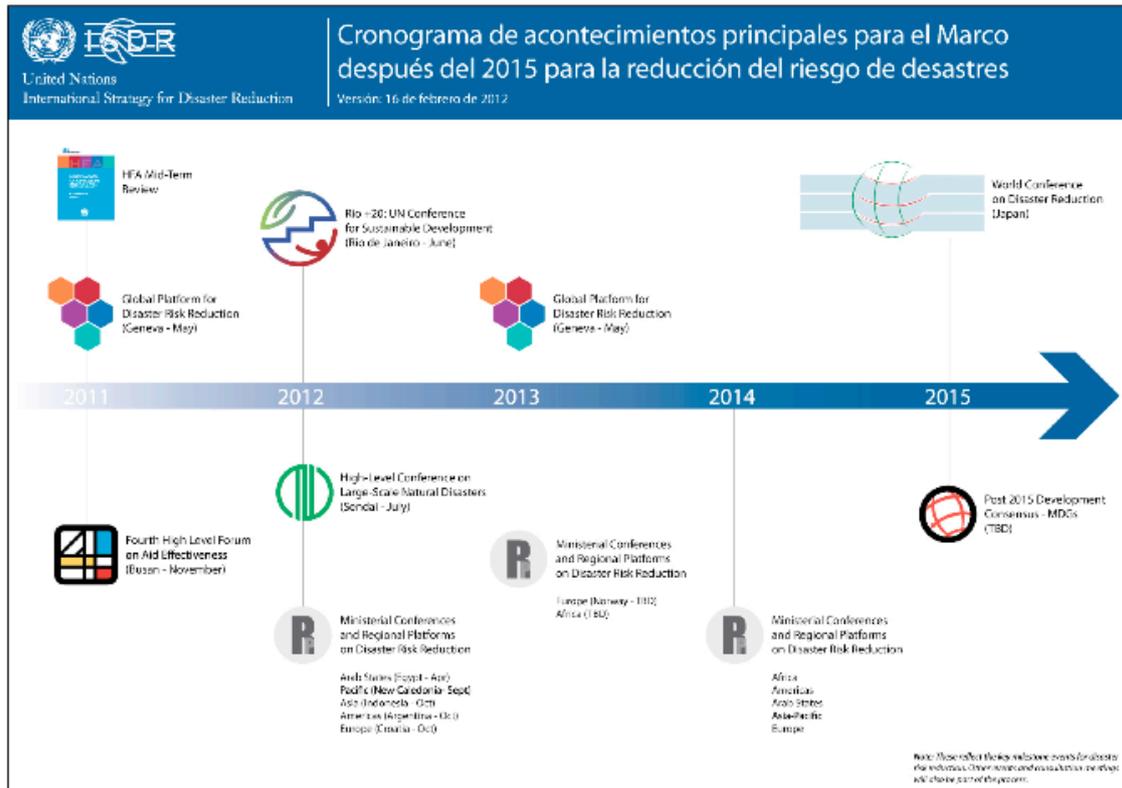


Figura 4: Cronograma del HFA desde 2011

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Resolución 1753 de la ONU, 1962
- <sup>2</sup> Resolución 1882 de la ONU, 1963
- <sup>3</sup> Resolución 46/182 de la ONU sobre Fortalecimiento de la coordinación de Asistencia Humanitaria
- <sup>4</sup> Resolución 42/169 de la ONU, sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, 1987
- <sup>5</sup> Resolución 43/202 de la ONU, 1988
- <sup>6</sup> Resolución 44/236 de la ONU, sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.
- <sup>7</sup> Anexo Resolución 44/236 de la ONU, Marco de Acción para el DIRDN
- <sup>8</sup> Resolución 46/149 de la ONU. Primer Informe Científico Técnico para la AG, 1991
- <sup>9</sup> Resolución 46/182, 1991
- <sup>10</sup> Resolución 48/219 de la ONU. Informe Científico Técnico Anual para el DIRDN, 1993
- <sup>11</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 18, Resolución 1, Anexo II
- <sup>12</sup> Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos, 1989
- <sup>13</sup> Resolución 50/117 de la ONU, 1995
- <sup>14</sup> Marco de Acción para la aplicación de la EIRD, 2001
- <sup>15</sup> Resolución del ECOSOC, E/Res/1999/63
- <sup>16</sup> Resolución A/Res/54/219 de la ONU, 1999
- <sup>17</sup> Informe del Secretario General de la ONU, A/54/497, 1999
- <sup>18</sup> Resolución 57/226 de la ONU, 2002
- <sup>19</sup> Informe del Secretario General A/57/190 de la ONU, 2002
- <sup>20</sup> Resolución 58/214 de la ONU, sobre la EIRD, 2003
- <sup>21</sup> Resolución 59/231 de la ONU, 2004
- <sup>22</sup> Resolución 59/232 de la ONU, 2004
- <sup>23</sup> The Nevada Seismological Laboratory [Base de Datos en Internet]; 1996 [fecha de acceso, 7 de mayo de 2012], disponible en [www.seismo.unr.edu/ftp/pub/louie/class/100/efects-kobe.html](http://www.seismo.unr.edu/ftp/pub/louie/class/100/efects-kobe.html)
- <sup>24</sup> Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres de la ONU, A/CONF.206/6
- <sup>25</sup> Resolución 60/195 de la ONU, 2006
- <sup>26</sup> Terminología de la EIRD para la DRR [Internet]; 1997 [fecha de acceso, 10 de mayo de 2012]. Disponible en [www.preventionweb.net/english/professional/terminology/v.php?id=501](http://www.preventionweb.net/english/professional/terminology/v.php?id=501)
- <sup>27</sup> Resolución 60/196 de la ONU, 2005
- <sup>28</sup> Informe del Secretario General de la ONU A/60/180, 2005
- <sup>29</sup> Resolución 61/198 de la ONU, 2006
- <sup>30</sup> Resolución 62/192 de la ONU, 2007
- <sup>31</sup> Resolución 61/200 de la ONU, 2006
- <sup>32</sup> Resolución 61/199 de la ONU, 2006
- <sup>33</sup> Establecimiento de una Alianza de Gobiernos Locales para la DRR: "Declaración de Incheon", 2009
- <sup>34</sup> Making Cities Resilient [Internet]; 2010; [fecha de acceso 20 de mayo de 2012]. Disponible en [www.unisdr.org/we/campaign/cities](http://www.unisdr.org/we/campaign/cities)
- <sup>35</sup> World Urban Campaign [Internet]; 2007 [fecha de acceso 21 de mayo de 2012] Disponible en [www.unhabitat.org/categories.asp?catid=682](http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=682)
- <sup>36</sup> Resilience Toolkit [Internet]; 2010; [fecha de acceso 21 de mayo de 2012]. Disponible en [www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/howto](http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/howto)