

INTEGRANDO
**LA REDUCCIÓN DEL RIESGO
DE DESASTRES**
EN LA CCAY EL MANUD

Nota Guía para los Equipos de País de Naciones Unidas

2009

Agradecimientos

En respuesta a la decisión del Comité de Políticas del Secretario General de las Naciones Unidas relativa a una mayor integración de la reducción del riesgo de desastres y del Marco de Acción de Hyogo en las políticas y las prácticas del sistema de las Naciones Unidas, en 2008 el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIDR) de Naciones Unidas establecieron un equipo de tareas conjunto.

El equipo de tareas fue presidido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Zehra Aydin) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Judith Karl). El principal producto de la labor del equipo de tareas es la presente nota de orientación para los Equipos de las Naciones Unidas en los Países (UNCT). La redacción del texto fue conducida por el PNUMA (Glenn Dolcemascolo) y el PNUD (Fenella Frost). El documento se benefició en gran medida de las observaciones y la orientación aportadas por los siguientes organismos: FAO, OIT, UIT, OCAH, ONUSIDA, UNESCO, HABITAT, UNICEF, ONUDI, UNIFEM, UNISDR, PMA, OMS y OMM. Merecen un agradecimiento particular los UNCT de los siguientes países, por haber aportado una “verificación de la realidad” de importancia crítica al formular sus observaciones sobre la versión preliminar de este documento: Armenia, Fiji, Filipinas, Haití, Indonesia, Irán, Mozambique, Pakistán y Panamá.

Nota editorial

Esta Nota de orientación será actualizada regularmente en respuesta a nuevos eventos y reflejará las observaciones y comentarios que aporten los profesionales que trabajan en el tema. La versión más reciente está disponible y puede descargarse del sitio Web del GNUM: www.undg.org/drr

Se reciben con agrado los comentarios y observaciones sobre la utilidad de las directrices, así como las sugerencias para introducir mejoras a la presente Nota. Sírvase enviar sus observaciones a: doco@undg.org



Prólogo

Esta Nota de orientación tiene el propósito de apoyar a los equipos de las Naciones Unidas en los países (UNCT) que inician la preparación o la revisión de la Evaluación Común para el País (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD o UNDAF) en países donde el riesgo de desastres es un problema importante para el desarrollo nacional y la reducción de la pobreza y en países que enfrentan un potencial riesgo para el futuro. Debido a la estrecha relación entre los desastres y el cambio climático, se prevé también que esta Nota de orientación será útil al considerar la adaptación al cambio climático.

El propósito de este documento es proporcionar asesoramiento paso a paso sobre la manera de integrar la reducción del riesgo de desastres (RRD) en el proceso de preparación, formulación, seguimiento y evaluación de la CCA y el MANUD. Esta nota de orientación ha de complementar y ampliar la *Guía para los equipos de país de Naciones Unidas sobre la preparación de la CCA y el MANUD*, preparada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD o UNDG) en 2007. Este documento también puede utilizarse para el desarrollo comunitario en general, pues proporciona conceptos útiles sobre la integración de la RRD en aspectos más amplios de: análisis del desarrollo, planificación estratégica y programación.

La agenda de reformas del Secretario General en 1997 buscó hacer de las Naciones Unidas una institución eficaz frente a los nuevos problemas y a la evolución de la situación en el siglo XXI, capaz de expresar una visión y una estrategia coherentes y adoptar un enfoque unificado de objetivos comunes de desarrollo a nivel de país. Con estos fines, se formularon la CCA y el MANUD (UNDAF) como instrumentos de planificación estratégica, de modo que el sistema de las Naciones Unidas pudiera apoyar mejor las acciones nacionales para el desarrollo, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los desastres debidos a la vulnerabilidad a los riesgos naturales causan enormes perjuicios al desarrollo. Estos representan amenazas sustanciales para la mitigación de la pobreza y el logro de los ODM y es probable que este desafío se exacerbe a medida que se vayan haciendo más evidentes los efectos del cambio climático.

En muchos países, el propio proceso de desarrollo tiene enormes repercusiones, tanto positivas como negativas, sobre el riesgo de desastres. Con frecuencia, los países que enfrentan riesgos naturales similares, experimentan efectos sumamente diferentes al ocurrir estos eventos de escala similar. Por ejemplo, el número de víctimas anual estimado a causa de ciclones en Filipinas es 17 veces mayor que el de Japon. Esas diferencias en el impacto dependen en gran medida del tipo de opciones de desarrollo que han adoptado.

La solución a este problema es aplicar medidas concertadas hacia la planificación de riesgos y la acción preventiva en los enfoques generales del desarrollo. Una medida importante para lograr ese resultado es que el UNCT integre la RRD como parte de la CCA y el MANUD (UNDAF).



Resumen

En 2009, el GNUD revisó su *Guía para los Equipos de las Naciones Unidas en los Países sobre la preparación de la CCA y el MANUD (en lo sucesivo, Guía CCA/MANUD o Guía CCA/UNDAF)*. La *Guía CCA/MANUD* destaca la importancia de la RRD en calidad de tema intersectorial. La presente nota se destina a los UNCT que participan en procesos de CCA/MANUD en países donde se considera que el riesgo de desastres es un problema sustancial para el desarrollo nacional y la reducción de la pobreza. Su propósito es proporcionar asesoramiento paso a paso, incluidos enlaces con fuentes de información, sobre la manera de integrar la RRD en el proceso de preparación, formulación, seguimiento y evaluación de la CCA y el MANUD. Esta Nota de orientación complementa la Guía CCA/MANUD y debe leerse conjuntamente con ésta. También podría ser de utilidad a los profesionales del desarrollo en general cuando emprenden tareas integrales de evaluación preliminar, planificación, gestión y seguimiento y evaluación de programas para el desarrollo.

La presente Nota proporciona orientación sustancial y ejemplos de la manera de integrar la RRD en el proceso de CCA/MANUD. Reconoce que no hay un modelo único para la integración eficaz de la RRD en el desarrollo. Cada UNCT necesita adaptar sus programas a las necesidades específicas del país de que se trate y a las prioridades y capacidades del Gobierno nacional y de su población.

Este documento presta especial atención a los desastres causados por la vulnerabilidad a los riesgos naturales, más bien que a los riesgos relativos a conflictos o disturbios civiles. Debido a la estrecha relación existente entre cambio climático y riesgo de desastres y al hecho de que la RRD es un componente esencial de la adaptación al cambio climático, esta Nota de orientación también será útil para los UNCT que deseen abordar los efectos del cambio climático en sus análisis y planes futuros. También será útil para los UNCT que abordan riesgos conexos, como inseguridad alimentaria y riesgos tecnológicos.

En la presente Nota de orientación se indican etapas críticas para integrar la RRD en el proceso analítico y de planificación estratégica, y ayudar a los UNCT en las siguientes tareas:

- **Analizar el riesgo de desastres** — inclusive las causas profundas de los desastres, y por qué y cómo afectarán probablemente a distintos sectores, bienes y comunidades. Esto debería incluir la evaluación de las amenazas, los elementos expuestos a esas amenazas (es decir, sectores, bienes y comunidades) y los factores que influyen sobre la vulnerabilidad de esos elementos. En particular, el documento destaca la necesidad de considerar de qué manera es probable que las corrientes y las pautas de amenazas y vulnerabilidades sean afectadas por la **variabilidad del clima y el cambio climático**.
- **Pasar revista a la manera en que el riesgo de desastres interactúa con el desarrollo** – examinar la relación bidireccional entre desastres y desarrollo, considerando las maneras en que los sectores críticos del desarrollo serán probablemente afectados por los desastres y, recíprocamente, cómo el riesgo de desastres puede exacerbarse o reducirse debido a acciones de desarrollo.
- **Examinar las capacidades nacionales y las opciones en cuanto a reducción de riesgos** – examinar las capacidades existentes de los agentes pertinentes a todos los niveles a fin de proteger mejor las vidas, los medios de vida y los bienes.
- **Determinar las prioridades a asignar a las intervenciones** – sobre la base de las necesidades detectadas, las prioridades gubernamentales, la ventaja comparativa del UNCT y las actividades planificadas por otros copartícipes en el desarrollo.
- **Acordar cuáles son las esferas más apropiadas para recibir apoyo del UNCT** – pasar revista al valor agregado que pueden aportar los organismos de las Naciones Unidas residentes y no residentes en lo concerniente a la RRD; esto abarca una asignación eficaz de prioridades a los productos a corto, mediano y largo plazo.
- **Incluir la RRD como parte integrante del proceso de seguimiento y evaluación del MANUD.**

Esta nota de orientación se estructura de la manera siguiente:

- **Introducción:** proporciona un panorama general de las relaciones entre desastres y desarrollo y esboza los principales compromisos internacionales en pro de la RRD.
- **Parte 1:** describe cómo la RRD se relaciona con los principios clave de involucramiento.
- **Parte 2:** explica de qué manera la RRD puede captarse eficazmente en el análisis estratégico a nivel de país para la planificación del desarrollo (inclusive en la CCA, si se realiza una).
- **Parte 3:** explica cómo la RRD puede incorporarse en la preparación del MANUD, inclusive consideraciones sobre si la RRD debería ser considerada como tema intersectorial, como elemento separado o como combinación de ambos.
- **Parte 4:** proporciona una indicación de las acciones eficaces para el seguimiento y la evaluación de la RRD.

Este documento también considera de qué manera la RRD se relaciona con los principios interrelacionados de derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad del medio ambiente y desarrollo de las capacidades. Se incluyen varios **anexos** de índole sustantiva, que proporcionan asesoramiento adicional útil y ejemplos prácticos.



Índice

Agradecimientos	ii
Prólogo	iii
Resumen	v
Índice	vii
Lista de siglas	viii
Introducción	1
¿Por qué los desastres atañen al UNCT?	1
¿Qué es la reducción del riesgo de desastres?	3
El vínculo con el cambio climático	4
Parte 1: Cooperación de las Naciones Unidas a nivel de país	5
1.1 Elementos de desempeño, principios de participación y RRD	5
1.2 Elementos de importancia crítica para que el UNCT incorpore la RRD en el proceso de CCA/MANUD	6
Parte 2: Análisis de país	7
2.1 Propósito y resultados esperados	7
2.2 Puesta en marcha	7
2.3 La RRD como elemento de un análisis de alta calidad	12
2.3.1 Enfoque basado en los derechos humanos (HRBA)	12
2.3.2 Género	13
2.3.3 Medio ambiente	14
2.3.4 Desarrollo de las capacidades	15
Parte 3: Planificación estratégica	16
3.1 Propósito	16
3.2 Resultados esperados	16
3.3 Puesta en marcha y determinación de las prioridades y la acción para la RRD	16
3.3.1 Integración de la RRD como cuestión intersectorial	17
3.3.2 La RRD como prioridad del MANUD	18
3.3.3 Determinación de las acciones y los productos relativos a la RRD en el MANUD	18
Parte 4: Seguimiento y Evaluación	20
4.1 Propósito	20
4.2 Resultados esperados	20
4.3 Puesta en marcha	20
4.4 SyE en relación con la RRD	22
4.4.1 SyE para la RRD en el MANUD	22
4.4.2 Necesidades a nivel nacional para el seguimiento de la aplicación del MAH	25
Anexos	27
Anexo 1: Glosario de términos y conceptos	29
Anexo 2: Esferas de la RRD de importancia crítica en el MAH	42
Anexo 3: Ejemplos de MANUD que incluyen temas de RRD	43
Anexo 4: Análisis realizado en el país: lista de verificación para determinar las carencias en la información sobre la RRD y temas conexos	48
Anexo 5: Determinación de las partes interesadas pertinentes en toda la gama de actividades de la RRD	49
Anexo 6: Apreciación del riesgo de desastres y de las capacidades al respecto: información clave	50
Anexo 7: Ejemplos de la manera en que los desastres afectan a diferentes sectores y esferas de desarrollo y de cómo la RRD puede contribuir a las acciones de desarrollo	56
Anexo 8: Ejemplo de una matriz de resultados del MANUD sensible a la RRD: el MANUD de Georgia	57
Anexo 9: Cómo puede integrarse la RRD en esferas de desarrollo: preguntas indicativas	62
Anexo 10: Integración de la RRD en los MANUD basados en los ODM	64
Anexo 11: El papel del UNCT en posibilitar el desarrollo institucional para la RRD	68
Anexo 12: Los ODM y los indicadores sensibles a la RRD	69
Notas finales	71

Lista de siglas

Los acrónimos indicados a continuación son utilizados en el texto principal y en los anexos. Esta lista no incluye las siglas de los organismos de las Naciones Unidas, que figuran en: www.un.org

AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
CCA	Common Country Assessment (ECP en español)
DMT	Equipo de Gestión de Desastres
DOCO	Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo
DRM	Gestión del Riesgo de Desastres
ECP	Evaluación Común para el País (CCA en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG en inglés)
MAH	Marco de Acción de Hyogo
HRBA	Enfoque Basado en los Derechos Humanos
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
EIDR	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF en inglés)
OBC	Organización de Base Comunitaria
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG en inglés)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Países Menos Adelantados
RBM	Gestión Basada en Resultados
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
SWOT	(Análisis de) Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
SyE	Seguimiento y Evaluación
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNCT	Equipo de País de las Naciones Unidas
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework (MANUD en español)
UNDG	United Nations Development Group (GNUD en español)
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UNRCO	Oficina del Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas



Introducción

En esta sección se ofrece un panorama general de la relación entre los desastres y el desarrollo, y también se indican sucintamente los principales compromisos asumidos por la comunidad internacional en pro de la RRD. Asimismo, se muestra la utilidad del presente documento para los UNCT que abordan la adaptación al cambio climático.

Los desastres ocurren cuando las comunidades vulnerables son afectadas por una amenaza o un choque. Si bien hay muchos tipos de amenazas que pueden conducir a desastres, el presente documento trata de los desastres resultantes de amenazas "naturales", entre ellos, amenazas hidrometeorológicas (incluidas tormentas de viento, inundaciones y sequías) y amenazas geológicas (incluidos terremotos, deslizamientos de tierras, tsunamis y erupciones volcánicas). Esta orientación también puede ser útil para los UNCT que consideran otras amenazas o choques, en que un enfoque de gestión de riesgos puede proporcionar una base útil para la acción, inclusive desastres tecnológicos (como accidentes industriales), conmociones relacionadas con la inseguridad alimentaria y efectos dimanados del cambio climático.

¿Por qué los desastres atañen al UNCT?

En los últimos dos decenios, casi 1,2 millón de personas han perdido sus vidas en desastres relacionados con amenazas naturales. Las pérdidas económicas conexas se estiman en un total de aproximadamente 70.000 millones de dólares EE.UU. por año y los países pobres soportan el grueso de las pérdidas. Solamente en 2004, los desastres cobraron casi 245.000 vidas, mientras que en 2005, se registraron daños económicos por el valor de 215.000 millones de dólares EE.UU.¹.

El riesgo de desastres está cobrando una escala cada vez más mundial. Los factores como el cambio climático y la globalización significan que las acciones en una región pueden tener efectos sobre el riesgo de desastres en otra, y viceversa. Esto queda agravado por la creciente vulnerabilidad resultante de la urbanización no planificada, el subdesarrollo y la competición por recursos escasos y apunta hacia un futuro en el que los desastres amenazarán cada vez más la economía y la población del mundo. El Secretario General Adjunto

de Asuntos Humanitarios, de las Naciones Unidas, señala que actualmente, 9 de cada 10 desastres se relacionan con el clima. El cambio climático tiene potencial para exacerbar el riesgo de desastres; no sólo debido al aumento previsto en la frecuencia y la intensidad de eventos climáticos extremos, sino también debido a sus efectos sobre los factores que impulsan la vulnerabilidad, entre ellos, inseguridad alimentaria, pérdida de servicios de los ecosistemas y nuevas pautas de migración. La crisis en los precios de los alimentos padecida en 2008 es un ejemplo de la manera en que los efectos acumulativos de choques múltiples (incluidos los riesgos naturales) pueden tener repercusiones espectaculares sobre los más vulnerables. Igualmente, en muchos países, los desastres y los conflictos coexisten y crean efectos mutuamente reforzados que conducen a niveles más altos de inseguridad.

Si bien la mortalidad y las pérdidas económicas están sumamente concentradas en unas pocas catástrofes de gran escala, los desastres en pequeña escala, ampliamente esparcidos, causan crecientes pérdidas en bienes y medios de vida. Como resultado, aun cuando un país mantenga niveles generales de crecimiento positivos, los desastres pueden socavar las acciones encaminadas a reducir la pobreza, al afectar especialmente a los segmentos más vulnerables de la sociedad. Existen pruebas claras de que los efectos de los desastres pesan desproporcionadamente sobre las mujeres, los niños y los pobres.²

Existe una fuerte correlación entre desastres y desarrollo. El desarrollo desempeña un papel importante en cuanto a acrecentar o reducir el riesgo de desastres. Un desarrollo inapropiado puede aumentar los niveles de vulnerabilidad al riesgo de desastres y, a su vez, los desastres pueden afectar negativamente el desarrollo de los países pobres.³ Por ejemplo el terremoto de Cachemira, en el que muchas escuelas se derrumbaron causando grandes pérdidas de vidas, demostró las consecuencias de no abordar el riesgo de desastres en la construcción de infraestructura esencial. Según se estima, el reciente terremoto causó al Pakistán pérdidas de 5.000 millones de dólares EE.UU., importe equivalente, a grandes rasgos, al total de la asistencia para el desarrollo aportada al país durante los tres años anteriores.

Además, los desastres en gran escala desvían las inversiones, apartándolas de los sectores clave de desarrollo, para destinarlas a medidas de recuperación y reconstrucción.⁴

Esos retos están cobrando paulatinamente mayor magnitud, a medida que avanzamos hacia 2015, plazo para alcanzar las metas de los ODM. Actualmente, se reconoce en general que el mundo en su totalidad, y algunas regiones en particular, probablemente no alcanzarán algunas metas y, en varios países, los desastres contribuyen a esas dificultades⁵. Los países en desarrollo menos adelantados (PMA) y los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) son especialmente vulnerables y propensos a los desastres.

En consecuencia, se reconoce cada vez más que si bien los sistemas de alerta temprana, así como las disposiciones para respuestas de emergencia y asistencia humanitaria son importantes, existe también una necesidad urgente de reducir las vulnerabilidades subyacentes y otros factores de riesgo. Eso sólo puede lograrse mediante la integración de la RRD en los planes e intervenciones de desarrollo en curso. Un aspecto medular de cualquier iniciativa de ese tipo debe ser brindar apoyo a la capacidad nacional de reducción de riesgos, y esto incluye apoyar las acciones de las comunidades locales a fin de fomentar su propia capacidad para hacer frente a riesgos, existentes y potenciales, de desastres.

El principal marco internacional que orienta la labor y la medición del progreso en lo relativo a la RRD es un tratado negociado internacionalmente: el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres* (en lo sucesivo, el MAH). Este Marco fue aprobado en 2005 por 168 países y posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas lo hizo suyo. Proporciona un panorama general de los principales elementos necesarios para la RRD a todos los niveles. El MAH exhorta concretamente a las organizaciones internacionales y los UNCT a “integrar las consideraciones de reducción del riesgo de desastres en los marcos de asistencia para el desarrollo, entre ellos, la Evaluación Común para el País (CCA), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(MANUD o UNDAF) y las estrategias de reducción de la pobreza”.

El apoyo internacional para la integración de la RRD en marcos de desarrollo sostenible también dimana de varios otros acuerdos internacionales, entre ellos:

- La *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, y la *Guía General para la Aplicación de la Declaración del Milenio*, en que la cual se destacó la necesidad de “intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres antropogénicos”.
- El quincuagésimo noveno período de sesiones (2004) de la Asamblea General [*Resolución 59/233*], en el cual se asignó prioridad a la incorporación del RRD en programas por países y planes de acción.
- El *Programa de Johannesburgo para aplicar el Programa de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002*, en el cual se señaló la importancia de integrar la RRD en las acciones del desarrollo.
- El *Plan de Acción de Bali 2008*, que vincula explícitamente el cambio climático, la RRD y el desarrollo.

Dado que se reconoce la importancia de ese programa, el Comité de Políticas del Secretario General, adoptó en 2007 decisiones concretas con respecto a la RRD y la adaptación al cambio climático, entre ellas:

- Destacar la importancia de dedicar mayor atención política y una promoción más intensa, con el liderazgo del Secretario General, a los beneficios de la RRD y las consecuencias de no efectuar inversiones al respecto;
- Comprometer a las Naciones Unidas a reforzar los vínculos y los efectos sinérgicos entre la RRD y el cambio climático; y
- Promover una mejor integración de la RRD y el MAH en las políticas y las prácticas de las Naciones Unidas.

La CCA y el MANUD (UNDAF) proporcionan una importante oportunidad de incorporar la RRD en las prácticas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y a nivel nacional. En reconocimiento de esta importante oportunidad, la *Guía CCA/MANUD* revisada menciona explícitamente la importancia de la RRD. La *Guía CCA/MANUD* indica que el riesgo de desastres debe reflejarse en todas las etapas del

proceso de la CCA y el MANUD, inclusive: a) en la etapa de análisis, en la que un resultado esperado de la participación del UNCT en el proceso analítico nacional “debería ser incluir el reconocimiento de los riesgos de crisis y desastres naturales, así como de las capacidades para la prevención de crisis y la preparación para casos de desastre”; y b) en la etapa de la formulación de programas, en la que “los MANUD deberían reflejar los riesgos de crisis y de desastres naturales, así como las lagunas en la capacidad en cuanto a la prevención de crisis y preparación para desastres, según lo detectado en el análisis”.

¿Qué es la reducción del riesgo de desastres?

La reducción del riesgo de desastres se define en la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) como “Medidas adoptadas para reducir el riesgo de desastres y los impactos negativos de los riesgos naturales, con acciones sistemáticas para analizar y manejar las causas de los desastres, inclusive evitando los riesgos, reduciendo la vulnerabilidad social y económica a los riesgos y mejorando la preparación para acontecimientos adversos”. En el Anexo 1 figura una lista de términos y conceptos relativos a la RRD.

Una amenaza o un choque se transforman en un desastre cuando afecta a comunidades vulnerables. La vulnerabilidad de las comunidades queda exacerbada por las decisiones deficientes en cuanto a la planificación del desarrollo social, económico y físico. Un aspecto esencial de la RRD es la necesidad de considerar: a) de qué maneras las comunidades y su desarrollo son vulnerables a los desastres; b) cómo las opciones de las comunidades en cuanto al desarrollo acrecientan o reducen los niveles de riesgo de desastres a los cuales están expuestos o son vulnerables; y c) en qué medida es posible fortalecer la capacidad de las comunidades para hacer frente de la mejor manera a los riesgos existentes y futuros. Además, se está tomando conciencia de que “una comunidad” no es una entidad homogénea; está compuesta de mujeres, hombres, niños varones, niñas, ancianos, y personas pobres, ricas y discapacitadas, los cuales tienen diferentes grados de acceso al poder y los recursos y esto, a su vez, afecta su respectiva vulnerabilidad y capacidad.

La RRD abarca medidas para minimizar los riesgos y las vulnerabilidades conexas, entre ellas medidas para **prevenir** el riesgo de desastres y limitar los efectos cuando las amenazas se plasman en la realidad, mediante **medidas de mitigación, preparación y respuesta a los desastres**. Para realizar progresos sustanciales es preciso que esas medidas estén incorporadas en los procesos de desarrollo nacional y estén plenamente institucionalizadas por el Gobierno.

En el MAH se presenta un enfoque integral de la reducción de riesgo de desastres y la medición del progreso hacia la puesta en práctica de procesos para la RRD. En el Anexo 2 figura un diagrama con los elementos de importancia crítica de la RRD indicados en el MAH.

Las cinco prioridades del MAH para la acción son:

- 1. Velar por que se hayan fijado prioridades nacionales y locales apropiadas para la RRD y se haya establecido la base institucional necesaria para su puesta en práctica.** Los países podrán reducir los riesgos de manera sostenible solamente si cuentan con una capacidad institucional apropiada, inclusive una legislación apropiada con el apoyo de mecanismos que obliguen a su cumplimiento; recursos suficientes (financieros y humanos); y la voluntad política necesaria para asignar recursos a la RRD.
- 2. Realizar evaluaciones de riesgos y contar con mecanismos establecidos para el seguimiento eficaz de los riesgos y la alerta temprana.** La RRD incluye poseer conocimientos teóricos y prácticos sobre la manera de responder a las principales amenazas (por ejemplo, riesgo de terremoto) y las vulnerabilidades (físicas, sociales, económicas y medioambientales) que enfrentan un país o una zona geográfica, e inclusive la posibilidad de seguir la pista a los cambios en las amenazas o los niveles de vulnerabilidad, y la capacidad para comunicar eficazmente la alerta temprana a las poblaciones en riesgo y a los responsables políticos.
- 3. Crear una cultura de seguridad mediante la educación (tanto académica como no académica), además de la generación y promoción de cono-**

cimientos e innovaciones. La RRD depende del hecho de que todos los participantes de importancia crítica aprecien sus papeles y responsabilidades y cumplan con ellos. Esto abarca desde la capacidad de los funcionarios gubernamentales para integrar la RRD en sus planes sectoriales, hasta el conocimiento de los niños escolares sobre la manera en que deben reaccionar en la eventualidad de un terremoto. Para lograr esta cultura de seguridad, la educación tanto académica como no académica tiene un papel fundamental que desempeñar.

4. Reducir los factores de riesgo subyacentes. La RRD tiene el propósito de reducir las pérdidas causadas por desastres abordando sus causas profundas, por ejemplo, velando por que la infraestructura de importancia crítica sea a prueba de desastres (resistente a riesgo de desastres), apoyando la diversificación de los medios de vida en zonas propensas a la sequía, ordenando los recursos naturales y adoptando un enfoque integrado de la planificación.

5. Preparar respuestas a todos los niveles. Cuando sobreviene un desastre, la escala de sus efectos queda determinada, en parte, por la velocidad y la eficacia de la respuesta por parte de todos los afectados, tanto las comunidades como los gobiernos. Una condición clave para una respuesta eficaz es la preparación previa, que incluye la planificación eficaz de la gestión de la emergencia y el acopio de los artículos de socorro necesarios.

El vínculo con el cambio climático

El cambio climático y los desastres están íntegramente vinculados entre sí. El cambio climático afecta las amenazas físicas y la capacidad de las comunidades para hacer frente a los desastres. Es importante que las medidas adoptadas a nivel nacional para adaptarse al cambio climático y reducir el riesgo de desastres estén efectivamente armonizadas entre sí. Esto tiene particular importancia en los PMA, donde la capacidad gubernamental está particularmente sobrecargada, y los PEID, que son extremadamente vulnerables a los desastres relacionados con el clima. Los enfoques de gestión del riesgo son un componente importante de la adaptación al cambio climático. En consecuencia, el presente documento considera que el cambio climático es un tema intersectorial y se presenta abrigando la esperanza de aportar una contribución útil a los UNCT que también han de abordar los riesgos dimanados del cambio climático en su futura labor.

Parte 1: Cooperación de las Naciones Unidas a nivel de país

En esta sección se describe de qué manera la RRD se relaciona con los principios fundamentales de participación que establecen la CCA y el MANUD. Se introducen los elementos de importancia crítica que deberían basar el enfoque del UNCT con respecto a la integración de la RRD en sus planes. Cada uno de esos elementos se examinará más detalladamente en secciones posteriores de este documento.

1.1 Elementos de desempeño, principios de participación y RRD

En la *Guía CCA/MANUD* figura una serie de elementos de importancia crítica a los que deberían asignar prioridad todos los UNCT que emprendan la formulación o la revisión de su respectivo MANUD, como se indica a continuación. Asimismo, en el MAH también se mencionan explícitamente esos elementos, en su mayoría, con carácter de prioridades.

La *Guía CCA/MANUD* determina tres elementos básicos a nivel de país que son condiciones previas para un efectivo desempeño del UNCT: apropiación nacional, aprovechamiento de la ventaja comparativa básica y máxima eficacia y rendición de cuentas. La cuestión de la apropiación nacional es especialmente importante, como se señala en el MAH, el cual reconoce la responsabilidad primordial del Estado en cuanto a adoptar medidas eficaces para reducir el riesgo de desastre, incluida la protección de su población, su infraestructura y otros bienes nacionales.

La *Guía CCA/MANUD* establece cinco principios relacionados entre sí que deben aplicarse a lo largo de todo el MANUD y que también se consideran en el MAH.

1. Enfoque basado en los derechos humanos (HRBA). Al incorporar el HRBA en las intervenciones de RRD se contribuye a fomentar la conciencia y la apropiación por parte de los "portadores de obligaciones", en cuanto al cumplimiento de dichas obligaciones respecto de las comunidades vulnerables. También se contribuye a velar por que los "titulares de derechos", particularmente las personas más vulnerables de cuyos derechos se hace caso omiso con frecuencia, estén facultadas para exigir mayores niveles de seguridad antes, durante y después de

los desastres. En este marco, el MAH destaca la importancia de tomar en cuenta la diversidad cultural y de edades.

2. Igualdad de género. Los hombres, las mujeres, los niños varones y las niñas experimentan de maneras diferentes los riesgos y los efectos de los desastres. Las mujeres y los niños constituyen un 60% de las víctimas que pierden la vida durante desastres y más del 75% de las personas desplazadas. El género tiene una fuerte influencia sobre la percepción individual del riesgo y el grado de exposición al riesgo de desastres. Los papeles tradicionales de género significan que una mujer suele tener menos acceso a la información sobre desastres y menos acceso a los recursos después de que ocurre un desastre. Las mujeres, las niñas y los niños varones son considerados con frecuencia como víctimas pasivas de los desastres, pero, en cambio, tienen una valiosa contribución que efectuar en cuanto a ayudar a fomentar la resistencia de la comunidad. Los desastres proporcionan un valioso punto de entrada para asignar más prioridad a las cuestiones de género en el futuro desarrollo.

3. Sostenibilidad del medio ambiente. Los desastres afectan y, al mismo tiempo, son afectados por las condiciones del medio ambiente. Las medidas de reducción del riesgo, como la construcción de muros rompeolas, pueden tener consecuencias adversas sobre el medio ambiente, las cuales pueden evitarse mediante una planificación integrada. Igualmente, una recuperación deficientemente planificada puede tener efectos devastadores sobre el medio ambiente local. Por el contrario, las inversiones en el ordenamiento de los ecosistemas proporciona importante protección contra los desastres a las comunidades locales. Esas inversiones también aportan sustanciales beneficios complementarios a una gama de objetivos de desarrollo, inclusive mitigación de la pobreza y salud.

4. Desarrollo de capacidades. El desarrollo de capacidades es el impulso fundamental y el principal beneficio dimanado de la cooperación del UNCT. Este énfasis es sumamente pertinente a la RRD, dado que: a) el riesgo de desastres sólo se reducirá efectivamente cuando haya una fuerte apropiación y

capacidad nacional y local; y b) cuando los desastres sobrevienen, una respuesta eficaz de emergencia depende de que las intervenciones nacionales y locales sean apropiadas y oportunas. El MAH se refiere concretamente a facultar a las comunidades y las autoridades locales para que administren su propio desarrollo, apoyando su acceso a lo que necesitan en materia de información, recursos y facultades para poner en práctica las acciones de RRD, como parte de la adopción de decisiones para el desarrollo. El desarrollo de capacidades debería ser un aspecto central de la planificación y la programación de la RRD, en lugar de añadirse como idea tardía o como suplemento.

5. Gestión basada en los resultados (RBM). La RBM es un enfoque estratégico de gestión que deben utilizar los UNCT y sus asociados en la planificación, el cálculo de costos, la ejecución, el seguimiento y la medición de los cambios suscitados por la cooperación, en lugar de limitarse a los insumos proporcionados o a las actividades realizadas. El criterio de focalización en los resultados es sumamente beneficioso para la planificación y la programación de la RRD, pues asegura el logro y la medición del progreso hacia la reducción del riesgo.

En la *Guía CCA/MANUD* también se destacan los conflictos y los desastres como segmentos importantes de un análisis de alta calidad. Aun cuando no hay acuerdo con respecto a la manera de establecer relaciones de causalidad, los conflictos y los desastres tienen, en verdad, importantes relaciones recíprocas. Ambas dimensiones de las crisis suelen estar presentes en la misma ubicación geográfica y suelen recibir la influencia de factores comunes, como la deficiente gobernanza (incluida la falta de rendición de cuentas a las personas más pobres) y el estrés medioambiental.

1.2 Elementos de importancia crítica para que el UNCT incorpore la RRD en el proceso de CCA/MANUD

La incorporación de la RRD en el proceso de CCA/MANUD es un requisito para todos los UNCT cuando el riesgo de desastres crea una barrera real o potencial contra el desarrollo y la reducción de la pobreza. En el Anexo 3 figuran ejemplos de algunos MANUD que

incluyen cuestiones de RRD. Basándose en el MAH, el UNCT debería velar por que sus medidas para integrar la RRD en los procesos de CCA/MANUD se guíen por los siguientes factores críticos.

- 1) Determinar las **causas profundas** del riesgo de desastres en lo concerniente a amenazas, elementos expuestos al riesgo y vulnerabilidad de las poblaciones, la infraestructura y las actividades económicas.
- 2) Promover un enfoque de la RRD basado en la **noción de amenazas múltiples** que aborden el principal riesgo de desastres que enfrenta el país.
- 3) Desarrollar **en el país una capacidad** duradera a nivel individual, de las instituciones y de la sociedad.
- 4) Reducir las **vulnerabilidades de los más pobres** y otros grupos marginados. En los programas de mitigación de la pobreza es preciso analizar la reducción del riesgo de desastres y el aprovechamiento de los mecanismos de las propias comunidades pobres para hacer frente a los desastres.
- 5) Reducir riesgos y vulnerabilidades específicos que pueden menoscabar las acciones encaminadas al **logro de los ODM** y de los objetivos de otras convenciones internacionales de las que es parte el país.
- 6) Determinar **de qué manera los organismos de las Naciones Unidas pueden contribuir a la reducción del riesgo de desastres**, inclusive asegurar que los efectos directos de la programación de las Naciones Unidas no creen ni aumenten riesgos y vulnerabilidades y proteger los efectos directos del MANUD contra la amenaza de crisis (desastres naturales o antropogénicos) y cambio climático.
- 7) Basarse en las experiencias, las capacidades y los mecanismos existentes, inclusive el **aprovechamiento de las experiencias recogidas** con respecto a la RRD en la cooperación para el desarrollo y la asistencia humanitaria pasadas.⁶

Parte 2: Análisis de país

Esta sección explica cómo puede captarse la RRD en un análisis estratégico a nivel de país para la planificación del desarrollo. En particular, indica detalladamente cómo el UNCT puede: analizar el riesgo de desastres; pasar revista a la manera en que ese riesgo interactúa con las acciones de desarrollo; pasar revista a las capacidades nacionales y a la reducción del riesgo; y comenzar a determinar prioridades para la intervención.

2.1 Propósito y resultados esperados

La participación del UNCT en el análisis de país se basará en los procesos y productos analíticos del país, los apoyará y los fortalecerá. Tratará de fortalecer el marco de desarrollo nacional generando consenso acerca de problemas prioritarios, sus causas y las necesidades de desarrollo de la capacidad para generar acciones a todos los niveles.

El análisis emprendido en apoyo del MANUD (u otros planes o estrategias de desarrollo) raramente proporciona la oportunidad de efectuar una apreciación cabal del riesgo, para la que puede ser necesario un proceso mucho más amplio. A los fines de la planificación estratégica, el análisis basado en un examen secundario de la información existente por lo general basta para determinar cuáles son los temas generales y las lagunas y sugerir esferas en que el UNCT posea ventajas comparativas. Si sobre la base de esa búsqueda, el UNCT piensa que se necesita un análisis más detallado, éste puede incluirse como una acción a realizar en el MANUD.

El análisis de la RRD debe centrarse en:

- 1) El acuerdo con los asociados acerca de las **causas profundas de los desastres**, incluida la vulnerabilidad intrínseca a las amenazas naturales en los distintos bienes, sectores y comunidades.
- 2) El acuerdo con los asociados sobre los **impactos** (históricos y potenciales) **de los desastres sobre el desarrollo**, en particular sobre a) las prioridades gubernamentales respecto del desarrollo indicadas en las estrategias nacionales de desarrollo; y b) los sectores de importancia crítica y de esferas prioritarias para la reducción de la pobreza (por ejemplo, salud, agricultura y educación).
- 3) El acuerdo a grandes rasgos con los asociados sobre la manera en que **el desarrollo interactúa con el riesgo de desastres**, inclusive la manera en que algunos sectores clave exacerban o reducen los principales elementos del riesgo de desastres.
- 4) La determinación con otros interesados directos de la manera en que el **cambio climático** probablemente afectará la intensidad y/o la frecuencia de las amenazas hidrometeorológicas y la resistencia de la comunidad.
- 5) La determinación de las **capacidades existentes y de las lagunas en la capacidad**, en lo atinente al análisis, el seguimiento, la gestión y la reducción del riesgo de desastres. Esta determinación debería incluir las dependencias del gobierno nacional y los gobiernos locales, así como las organizaciones no gubernamentales (ONG), por ejemplo, entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y grupos comunitarios.
- 6) La determinación de **las dificultades y lagunas principales**, sobre la base del examen de las intervenciones y experiencias del pasado, los problemas actuales, las prioridades gubernamentales y las actividades previstas para los asociados.
- 7) La determinación de **las opciones para la reducción del riesgo o las acciones prioritarias** para: a) abordar las principales dificultades detectadas; y b) reducir la vulnerabilidad derivada de intervenciones de desarrollo planificadas o en curso y los posibles riesgos causados por éstas. Esto abarcará determinar cuáles son las mayores ventajas comparativas del UNCT para abordar esas acciones prioritarias.

2.2 Puesta en marcha

La *Guía CCA/MANUD* indica las medidas básicas a adoptar por el UNCT a fin de integrar la RRD en el análisis nacional sobre el nivel de desarrollo. Esas medidas se resumen en el diagrama 1. En el resto de la Parte 2 se sugieren maneras de considerar las cuestiones de RRD en cada etapa.

Diagrama 1. Puesta en marcha



Etapa 1: Comprender los procesos, las cronologías y los agentes nacionales

A fin de detectar las lagunas en cuanto a abordar el riesgo de desastres y evaluar las ventajas comparativas del UNCT para subsanar estas lagunas, la *Guía CCA/MANUD* recomienda pasar revista a los procesos, las cronologías y los agentes del proceso nacional de planificación. En el Anexo 4 figuran algunas útiles preguntas orientadas (véanse especialmente las del punto 2).

Dado que la RRD es un proceso multisectorial, para lograr los resultados esperados del proceso analítico es preciso contar con contribuciones de diversos interesados directos. El UNCT posee flexibilidad para decidir con sus asociados la manera de alcanzar esos resultados (véase el Anexo 5, donde figuran mayores

detalles). Un importante componente de esta etapa será que el UNCT efectúe por sí mismo un examen de sus propias ventajas comparativas en lo que respecta a la RRD. Esto proporcionará las bases para decidir cuáles esferas programáticas recibirán el futuro apoyo del UNCT. Si así lo decide, el equipo interinstitucional que tenga liderazgo en esta cuestión puede emprender un análisis específicamente de la RRD en cuanto a las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas (SWOT).

Etapa 2: Examen de los procesos analíticos y los productos

El UNCT y los asociados deben pasar revista a los análisis existentes a nivel de país acerca de los aspectos críticos del desarrollo nacional (incluidos análisis relativos a la estrategia de reducción de la

pobreza, análisis de género y encuestas por hogares) y determinar en qué medida éstos responden a las preocupaciones con respecto a la reducción del riesgo de desastres. Esto ayudará al UNCT a detectar las lagunas analíticas y a considerar cuál es el nivel apropiado de involucramiento del UNCT en un análisis más a fondo. El propósito no es criticar lo que existe, sino colaborar con los copartícipes nacionales para poner de manifiesto las lagunas donde el apoyo del UNCT puede aportar mayor profundidad y calidad. En el Anexo 4 figura una lista de verificación sobre la manera de determinar la situación del análisis de la RRD en el país, inclusive si está adecuadamente integrada en el análisis más amplio sobre el desarrollo. Las lagunas analíticas de gran magnitud que se detecten pueden abordarse como futuras esferas de actividad en el MANUD.

Etapa 3: Seleccionar un enfoque para subsanar las lagunas analíticas

Como se indica en la *Guía CCA/MANUD*, a fin de responder a cualquier laguna detectada, el UNCT y sus asociados pueden escoger una o todas de las siguientes opciones:

- Opción A. Participar en trabajos de análisis liderados por el Gobierno y armonizados entre los donantes.
- Opción B. Empezar un trabajo analítico complementario con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas.
- Opción C. Empezar un proceso completo de CCA.

Si se selecciona la Opción A, el UNCT puede alentar a los copartícipes a examinar más a fondo los riesgos. La lista de verificación que figura en el Anexo 4 proporciona una guía para estudiar esta cuestión más detalladamente. Si se selecciona la Opción B o la Opción C, el UNCT puede utilizar sus recursos para subsanar las lagunas analíticas, inclusive mediante estudios adicionales.

Etapa 4: Integración de la RRD en la CCA

El tiempo y los recursos disponibles para el UNCT determinarán el nivel de detalle y de profundidad factible para esta integración. Como se ilustra en el Diagrama 1, en la *Guía CCA/MANUD* se indican cuatro subetapas, para la realización del análisis en la CCA:

- i) Recopilar información
- ii) Evaluar la situación
- iii) Seleccionar los problemas para un análisis más a fondo
- iv) Analizar problemas y dificultades seleccionados a fin de determinar las causas profundas

La explicación a continuación indica de qué manera puede individualizarse la RRD en cada una de esas subetapas. A lo largo de todo el proceso es menester considerar los resultados esperados del análisis, indicados sucintamente en la Sección 2.1.

i) Recopilar información

El riesgo de desastres está compuesto de los siguientes elementos: **amenazas** físicas; **exposición** a esas amenazas (a los bienes nacionales, inclusive poblaciones, infraestructura y sectores); y **vulnerabilidad** de esos bienes. La magnitud del impacto de un desastre dependerá de los niveles de resistencia o la **capacidad de resistir/hacer frente** al riesgo. Una apreciación del riesgo de desastres debería considerar los cuatro elementos.

Existen grandes probabilidades de que ya se hayan realizado algunas apreciaciones con respecto a determinadas amenazas y/o para determinadas regiones o zonas urbanas. Es preciso encontrar esas apreciaciones y tenerlas en cuenta prioritariamente, puesto que suelen proporcionar más detalles e involucrar conocimientos locales. Es necesario efectuar una evaluación rápida a fin de determinar la calidad de esas diferentes evaluaciones y su grado de actualización. En el Anexo 5 se indica a quiénes es mejor consultar durante el proceso de apreciación. En el Anexo 6 figura información adicional para análisis más detallados.

Información sobre amenazas: Es preciso examinar la información sobre la gama completa de amenazas. Las amenazas se caracterizan por su magnitud, su duración, su ubicación y el momento en que se materializan. Además de considerar las tendencias históricas, es importante considerar de qué manera los nuevos acontecimientos, inclusive el cambio climático, afectarán la frecuencia y la intensidad de las amenazas.

Información sobre exposición: Los datos sobre exposición determinan cuáles son los elementos en situación de riesgo: “a quién, qué y dónde” afectarán probablemente las amenazas. En una situación ideal, se logrará determinar los elementos en situación de riesgo mediante consultas con los interesados directos; no obstante, para efectuar análisis a un nivel general, los relatos sobre daños y pérdidas históricos proporcionan una indicación razonable del grado de exposición a las amenazas.⁷ El futuro grado de exposición a las amenazas será afectado por los cambios sociales, económicos y ecológicos.

Información sobre vulnerabilidad: La vulnerabilidad es un concepto polifacético que examina más de cerca la exposición a las amenazas y sus causas. Los factores sociales, de género, económicos y medioambientales desempeñan un papel de importancia crítica en cuanto a determinar cuán susceptibles son ciertas poblaciones a que se materialice una amenaza. Si bien las capacidades tradicionales para hacer frente a las amenazas, las redes de seguridad social e incluso los sistemas tradicionales de alerta temprana pueden reducir en gran medida la vulnerabilidad de una comunidad, ciertas condiciones sociales pueden hacer que determinados grupos sociales sean más vulnerables que otros. Por ejemplo, las mujeres pueden ser más vulnerables que los hombres.

Información sobre capacidad: La información sobre la apreciación de la capacidad determina las capacidades existentes y las lagunas en las capacidades de los gobiernos y las ONG (incluidas entidades del sector privado, OSC, y organizaciones de mujeres) para la gestión y la reducción del riesgo de desastres.⁸ El análisis de las capacidades para la RRD debe armonizarse con el MAH, en que se indican las capacidades de importancia crítica necesarias para asumir cada elemento de la reducción del riesgo. Es importante asegurar que se consideren las capacidades a nivel subnacional y de comunidad, junto con las del Gobierno central, dado que el nivel local es la primera línea de respuesta a los desastres. También es importante velar por que no se considere a una comunidad como entidad homogénea, sino que se tengan en cuenta las diferentes capacidades de mujeres, niñas, hombres, adolescentes varones, ancianos y personas con discapacidad.

La información para la apreciación de cada uno de esos cuatro elementos provendrá de una gran variedad de fuentes. Por lo general las apreciaciones relativas a las amenazas y los análisis conexos están disponibles en los servicios científicos y técnicos nacionales, como servicios meteorológicos e hidrológicos y servicios geológicos nacionales. Además, con frecuencia las fuentes de datos mundiales o regionales proporcionan información en términos generales acerca de los principales tipos de amenazas en cada país⁹ y aportan una sustancial información regional. Tal vez esté disponible la información sobre vulnerabilidad, grado de exposición a las amenazas e impactos históricos de los desastres por conducto de los servicios estadísticos de diversos ministerios, redes académicas y otros organismos, entre ellos la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

ii) Apreciar la situación

Esta apreciación contribuirá a determinar si debe asignarse prioridad a la RRD como esfera concreta de resultados del MANUD, además de considerarla como tema intersectorial. La apreciación también indicará de qué manera abordar las preocupaciones sobre riesgo y vulnerabilidad para otros resultados del MANUD.

Sobre la base de la información recopilada en etapas anteriores, el UNCT estará en condiciones de determinar si hay suficiente información disponible para: caracterizar el riesgo que afecta a los sectores de desarrollo; evaluar las capacidades para hacer frente a esos riesgos; y sobre esas bases, determinar las futuras esferas de acción. En el Anexo 7 se proporcionan ejemplos indicativos de la manera en que los desastres afectan a diferentes sectores. También se ilustra cómo puede contribuir la RRD a las acciones de desarrollo en esas esferas. En el Anexo 6 figura orientación sobre apreciación de las capacidades y de las lagunas conexas.

Los datos sobre la población y los medios de vida que estén en situación de riesgo deben considerarse a través de las lentes del HRBA y de la perspectiva de género, reconociendo que la exposición a esos elementos, las vulnerabilidades y las capacidades para la gestión de los riesgos se distribuyen de manera desigual. Las personas pobres y marginadas suelen sufrir desproporcionadamente.

Aun cuando se disponga de datos a nivel subnacional, el análisis de la información y de las corrientes de recursos entre distintos niveles administrativos ayudará a comprender si las políticas y los sistemas establecidos apoyan la acción a nivel local.

iii) Seleccionar problemas para analizarlos más a fondo

Sobre la base del consenso acordado en la Etapa 2, el UNCT y los copartícipes nacionales determinarán problemas o dificultades particulares para su análisis más a fondo. A fin de orientar la selección de prioridades, es preciso alentar a los interesados directos y los grupos vulnerables para que entablen un diálogo sobre los niveles aceptables de riesgo (es decir, cuánto riesgo la sociedad está dispuesta a tolerar). Esto variará entre distintos países. Además de los criterios indicados en la *Guía CCA/MANUD* sobre la selección de cuestiones para su análisis más a fondo, cabe tener en cuenta algunas cuestiones relativas a los riesgos:

- Pautas históricas de pérdidas que revelen las mayores pérdidas de vidas o de medios de vida.
- Esferas sujetas a eventos de alta frecuencia pero baja intensidad que erosionan repetidamente los adelantos de desarrollo y las capacidades en cuanto a los medios de vida.
- Infraestructura y servicios de supervivencia de importancia crítica.
- Disparidades en las pautas de vulnerabilidad, como las basadas en el género.
- Pautas que sugieren que resultarán afectados algunos resultados clave de desarrollo.
- Indicaciones de que algunas opciones de desarrollo pueden exacerbar más la vulnerabilidad.
- Pruebas objetivas de que el cambio climático redundará en la materialización de amenazas con mayor frecuencia o intensidad.

iv) Analizar los problemas y dificultades seleccionados para determinar sus causas profundas

La calidad de la CCA depende de la profundidad y la calidad del análisis. El análisis organiza los principales datos, tendencias y constataciones en relaciones de causa y efecto. Detecta la manifestación del problema (o sus efectos sobre las personas) y las causas subyacentes y profundas. Esos elementos deben

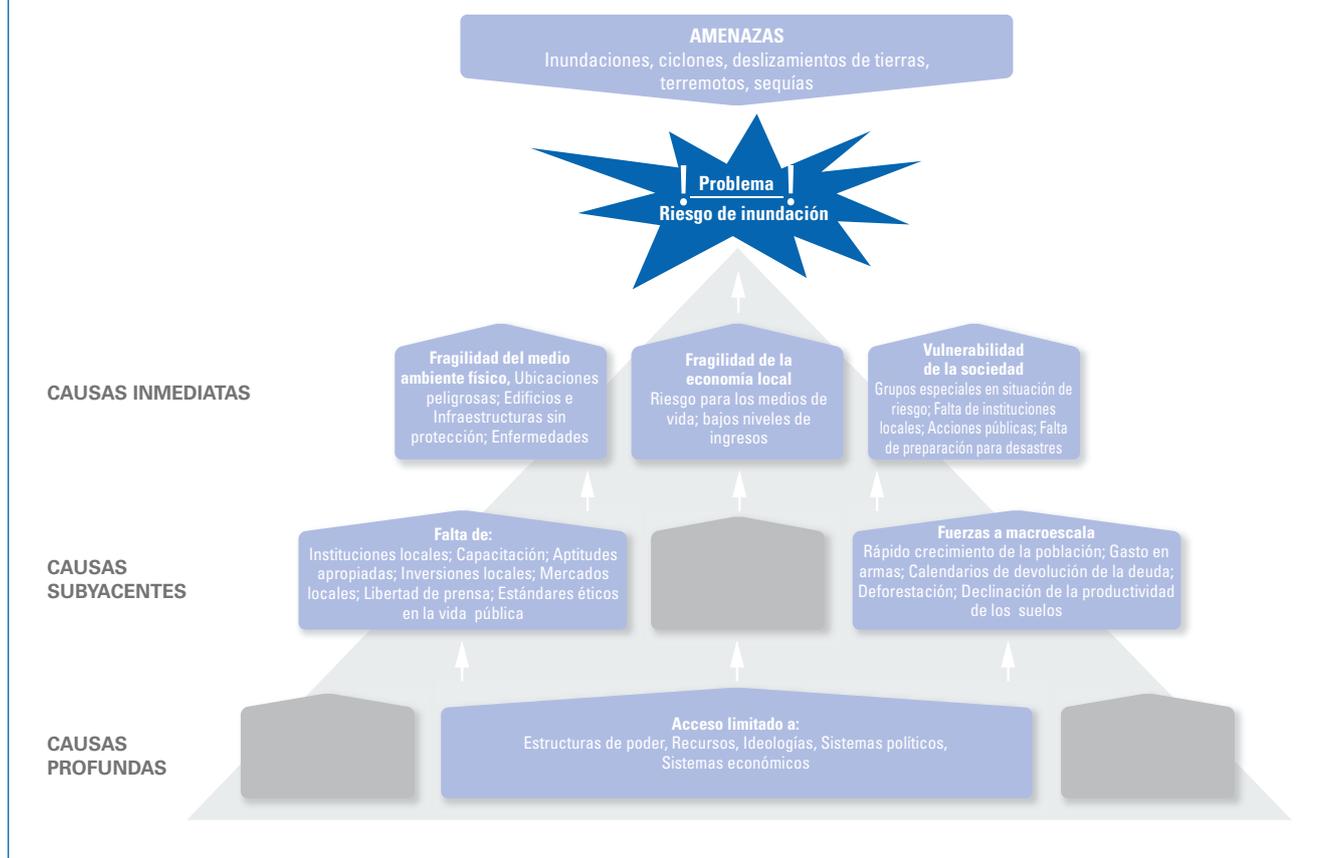
desagregarse tanto como sea posible por sexo, edad, zona geográfica y grupo étnico, entre otros factores. Uno de los instrumentos recomendados en la *Guía CCA/MANUD* es el árbol de problemas, dado que puede proporcionar percepciones útiles de las causas del riesgo de desastres y de posibles soluciones. (Véase un ejemplo de un árbol de problemas relativo a la RRD en el diagrama 2). El árbol de problemas se focaliza en tres niveles de análisis:

Causas inmediatas—condiciones y/o elementos no seguros que corren riesgo. Puede tratarse de causas físicas, como edificios no protegidos o ubicaciones peligrosas, de condiciones socioeconómicas frágiles, como bajos ingresos y medios de vida precarios, o de grupos que son especialmente vulnerables.

Causas subyacentes—estructuras o condiciones sociales y económicas que empujan a los grupos o los bienes vulnerables hacia ubicaciones no seguras. Los propietarios de tierras locales, las compañías comerciales y los gobiernos locales pueden influir sobre la vulnerabilidad mediante sus políticas, sus prácticas y las decisiones que adopten. Otro factor son las fuerzas a macroescala, por ejemplo, cuestiones como el rápido crecimiento de la población, la deforestación y la declinación de la productividad de los suelos, todas las cuales pueden ejercer influencia. Entre otras presiones dinámicas cabe mencionar la ausencia de instituciones locales o la falta de capacitación y conocimientos prácticos.

Causas profundas—actitudes y comportamientos que son motivo de preocupación a diferentes niveles en las familias, las comunidades y los gobiernos. La ideología política, los principios económicos y la cultura son todos factores que influyen sobre el comportamiento. Las decisiones y las acciones, particularmente las de quienes están en posiciones de autoridad, pueden crear presiones que empujan a las personas hacia condiciones carentes de seguridad. En algunos casos, las causas subyacentes o las causas profundas pueden ser las mismas para diferentes dificultades de desarrollo. La determinación de cuáles son las causas que se superponen acrecentará la probabilidad de que las respuestas de políticas o programáticas produzcan múltiples efectos positivos.

Diagrama 2. Utilización de un árbol de problemas para determinar las causas de un riesgo de desastres



La determinación de las causas mediante este tipo de análisis puede ayudar al UNCT a determinar posibles soluciones para reducir los riesgos en las esferas en que posea ventajas comparativas.

2.3 La RRD como elemento de un análisis de alta calidad

Al preparar la labor analítica a fin de determinar las causas de los problemas de desarrollo de gran magnitud, incluido el riesgo de desastres, es importante considerar de qué manera la RRD se vincula con los demás principios del MANUD relacionados entre sí (como se analiza en la sección 1.1). En

esta sección, se considera de qué manera la RRD está conectada con el análisis de cuatro principios sustantivos: HRBA, perspectiva de género, medio ambiente y desarrollo de las capacidades. El quinto principio, la RBM, que está orientada a los procesos, se considera una cuestión intersectorial en toda esta Nota de orientación.

2.3.1 Enfoque basado en los derechos humanos (HRBA)

La *Guía CCA/MANUD* caracteriza la determinación de cuáles son los titulares de derechos y cuáles los portadores de obligaciones como etapa concreta

en el proceso de análisis para la CCA. Un HRBA reconoce a las personas como **titulares de derechos** (también denotados como titulares de reivindicaciones o sujetos de derechos) y como agentes clave de su propio desarrollo. No son receptores pasivos de prestaciones o beneficios, ni son, en el caso de los riesgos, "potenciales víctimas pasivas". Al mismo tiempo, se reconocen las correlativas responsabilidades en cuanto a los derechos humanos de los **portadores de obligaciones**, categoría que abarca agentes tanto estatales como no estatales, en cuanto a respetar, proteger y dar vigencia a los derechos humanos.

Recuadro 1. Utilización del HRBA para analizar la RRD

Utilizar el HRBA significa formular preguntas de importancia crucial, a saber: ¿"qué, por qué, quién y qué capacidades"? Cuando se trata del riesgo de desastres, esto significa un análisis del riesgo sobre la base de los derechos humanos.

¿**Qué** desastres plantean el mayor riesgo, dónde ocurren esos desastres, y quién es más vulnerable, y por consiguiente, más afectado?

¿**Por qué** ocurren esos problemas? ¿Cuáles son las causas subyacentes y las causas profundas de las vulnerabilidades que están conduciendo a algunos grupos a sufrir el riesgo de desastres?

¿**Quién** o qué individuos y/o instituciones tienen el deber de reducir ese riesgo de desastres?

¿**Qué capacidades** se necesitan para abordar el riesgo de desastres, tanto las correspondientes a las personas a quienes se les deniegan sus derechos cuando se hacen vulnerables a los desastres, como las capacidades de quienes tienen el deber de abordar esos problemas?

2.3.2 Género

Al adoptar un enfoque integrado del análisis de género y el riesgo de desastres pueden proporcionarse percepciones de importancia crítica sobre la manera en que la vulnerabilidad a los desastres afecta a las mujeres, los hombres, los adolescentes y niños varones, las niñas, así como sus diferentes capacidades para apoyar las actividades de respuesta o mitigación. El análisis de género abarca, entre otras cosas, la recopilación y utilización de datos desagregados por sexo (tanto cuantitativos como cualitativos) que revelan los papeles, las actividades, las necesidades y las oportunidades, inclusive el acceso a los recursos, correspondientes a hombres y mujeres. El análisis desde una perspectiva de género no considera que hombres y mujeres constituyan grupos homogéneos. En cambio, considera sus papeles en el marco de la cultura, la clase social, el grupo étnico, el ingreso y la educación. En consecuencia, el análisis de género puede proporcionar una valiosa base por conducto de la cual considerar las vulnerabilidades y oportunidades de las respuestas a los desastres en todo el ámbito de un país. Al realizar un análisis de la RRD desde una perspectiva de género, es preciso tratar de considerar tanto las necesidades como las vulnerabilidades de hombres y mujeres en relación con el riesgo de desastres, como sus posibles contribuciones a la reducción del riesgo.

Recuadro 2. Utilización de un enfoque basado en género para analizar la RRD

Un **análisis de alta calidad** del riesgo de desastres debería incluir lo siguiente:

- Recopilar **datos desagregados por sexo** a fin de comprender mejor las vulnerabilidades y capacidades de las mujeres, además de medir los efectos de los programas.
- Abordar las cuestiones de género en las **políticas, los programas, los planes, los arreglos institucionales y el Seguimiento y Evaluación (SyE)** en relación con la RRD.
- Realizar análisis de género sensibles a los **factores sociales**, al nivel económico, a la edad y a las discapacidades.
- **Realizar análisis de causalidad** sensibles a las diferentes maneras en que los hombres y las mujeres experimentan el riesgo de desastres, resultan afectados por éste y pueden responder.
- Determinar quiénes son los **titulares de derechos y los portadores de obligaciones** con respecto al riesgo de desastres, de manera de reconocer las pautas de discriminación y las maneras en **que se relacionan los hombres y las mujeres**. Reconocer las diferentes capacidades de hombres, mujeres, adolescentes y niños varones y niñas, a fin de abordar apropiadamente las lagunas, además de capitalizar las aptitudes y los valiosos conocimientos de esos grupos.
- Determinar **quiénes son las mujeres marginadas y en particular situación de riesgo de violencia por motivos de género**, incluidas las que pertenecen a minorías étnicas, las niñas que han perdido un progenitor, las mujeres y las niñas procedentes de hogares muy pobres y los hogares que tienen por jefa a una mujer.
- Esbozar un **plan de acción** con respecto a responsabilidades concretas para promover que las partes interesadas pertinentes promuevan una RRD sensible a las cuestiones de género.

2.3.3 Medio ambiente

Al utilizar un lente medioambiental para considerar los problemas que suscita el riesgo de desastres es posible proporcionar valiosas percepciones de las causas y las consecuencias de los desastres. Esto contribuye a velar por que los resultados y efectos directos del MANUD estén ideados para evitar las consecuencias medioambientales perjudiciales. Cuando sea viable, es preciso considerar la posibilidad de adoptar un enfoque basado en el ecosistema o enfoque territorial del análisis, dado que ni las amenazas naturales ni la degradación del medio ambiente pueden apreciarse cabalmente dentro de las limitaciones de orden administrativo o jurisdiccional.

En condiciones ideales, un enfoque basado en el medio ambiente serviría para mejorar las condiciones medioambientales y realzar los servicios de los ecosistemas¹⁰. Además, es preciso alentar las medidas que fortalecen la capacidad de los funcionarios de gestión del medio ambiente en diversos sectores, debido a que desempeñan un importante papel en la reducción del riesgo de desastres mediante sus acciones para proteger los servicios de los ecosistemas, y pueden proporcionar conocimientos técnicos especializados acerca de las dimensiones físicas del riesgo.

Recuadro 3. Análisis de la RRD utilizando una lente medioambiental

Es posible aplicar **un enfoque medioambiental del riesgo de desastres** a fin de comprender mejor las causas y las consecuencias medioambientales del riesgo de desastres.

Considérense las siguientes cuestiones:

- ¿La aplicación de un **enfoque basado en los ecosistemas**, ¿ayudaría a definir las causas y las consecuencias transfronterizas de los desastres?
- ¿Son las **condiciones medioambientales** uno de los factores contribuyentes a los desastres en zonas o sectores de alto riesgo; cómo ha afectado la degradación medioambiental la intensidad de los eventos cuando se materializan las amenazas, y sus efectos sobre las comunidades locales?
- Dada la **relación existente entre degradación medioambiental y pobreza**, ¿afecta la pérdida de servicios del ecosistema la resiliencia de las comunidades frente al riesgo?
- ¿Cuáles son las **consecuencias medioambientales** de aplicar medidas de reducción de desastres? ¿Cuáles son las potenciales consecuencias sobre el medio ambiente de apoyar la recuperación frente a la creciente frecuencia e intensidad de las amenazas asociadas con el cambio climático?
- ¿Cuáles son las **capacidades** que necesitan los encargados del ordenamiento y la gestión del medio ambiente a fin de apoyar el análisis del riesgo de desastres y la aplicación de las medidas de RRD indicadas en el MANUD?

2.3.4 Desarrollo de las capacidades

El desarrollo de las capacidades para la RRD es una actividad que abarca a toda la sociedad y requiere respuestas de múltiples partes interesadas. Las lecciones recogidas en la experiencia del pasado demuestran la importancia del liderazgo y la apropiación locales; los agentes externos pueden apoyar el proceso, pero no lo impulsan. Al emprender labores de desarrollo de las capacidades, es preciso formular dos preguntas de importancia crítica: ¿capacidades para/de quién? y ¿capacidades para qué? El objetivo del UNCT es apoyar a los asociados en el desarrollo de sus capacidades de liderar, administrar y lograr sus prioridades, y rendir cuentas al respecto.

Recuadro 4. Apreciación de las capacidades

Al utilizar la apreciación de las capacidades¹¹ para determinar las necesidades de RRD se contribuye a desgranar y examinar muchos de los elementos fundamentales de importancia crítica necesarios para una RRD sostenible y se propicia un examen más a fondo de las limitaciones de las capacidades, lo cual conduce a respuestas más integrales del desarrollo de las capacidades:

- Análisis de las necesidades de capacidad a **diferentes niveles** (de los individuos, de las organizaciones y de la sociedad). Es particularmente importante considerar transversalmente esos niveles, dada la naturaleza intersectorial de la RRD.
- Apreciación de los **aspectos de capacidades básicas**, entre ellos: acceso a la información sobre desastres; utilización de conocimientos y tecnología; y función/capacidad de los agentes externos e internos.
- Apreciación de las **capacidades funcionales** para formular y aplicar políticas, legislación, estrategias y programas de RRD, inclusive la determinación de la existencia o no de: recursos y presupuestos para la puesta en práctica de planes y estrategias de RRD; y sistemas de SyE para seguir la pista a los progresos y captar las lecciones que surjan de la experiencia.
- Apreciación de las **capacidades técnicas** necesarias para la RRD, inclusive: alerta temprana, apreciación del riesgo, y diseño y construcción de edificios en condiciones de seguridad.

Parte 3: Planificación estratégica

En esta sección se explica de qué manera puede integrarse la RRD en el proceso de formulación del MANUD. Se ofrece orientación para ayudar al UNCT a determinar cuáles son las esferas de apoyo más apropiadas.

3.1 Propósito

El MANUD proporciona a las Naciones Unidas el marco común necesario para una respuesta colectiva, coherente e integrada a las prioridades y necesidades de los países. Dado que la RRD es multisectorial y dado que intervienen múltiples partes interesadas, ese enfoque integrado es particularmente valioso. Históricamente, el apoyo a las acciones para abordar el riesgo de desastres ha sido fragmentario, debido en parte a que muchas de esas actividades han sido financiadas después de ocurridos los desastres, cuando no siempre eran fáciles la planificación y el desarrollo de capacidades a largo plazo. La experiencia ha demostrado que para lograr un progreso sustancial en cuanto a la RRD es preciso contar con un enfoque armonizado que apoye las prioridades fijadas por el Gobierno. El MANUD puede desempeñar un papel valioso en el apoyo a un enfoque coherente de la RRD, conducido por el Gobierno.

Al determinar de qué manera se abordará la RRD dentro del MANUD, será necesario asignar prioridades a los productos a entregar a corto y mediano plazo. También será necesario decidir si, además de considerar a la RRD como cuestión intersectorial, ha de asignársele por derecho propio un resultado prioritario en el MANUD.

3.2 Resultados esperados

El documento del MANUD describe los resultados colectivos esperados de la cooperación del UNCT. Como se indica en la *Guía CCA/MANUD*, los MANUD deben reflejar el riesgo de desastres, así como las lagunas en las capacidades para la RRD, y la manera en que se abordarán esas deficiencias.

Los resultados del MANUD se elaboran y se expresan en una matriz, en la que se indican los efectos directos que el UNCT y sus asociados se comprometen a lograr conjuntamente. Los efectos directos colectivos indicados en la matriz de resultados deben registrar

los documentos de programas y proyectos de cada organismo individual. En el proceso de formulación de los efectos directos y los productos del MANUD, el UNCT debería considerar de qué manera puede contribuir a los siguientes aspectos de la RRD:

- Acciones que fortifiquen la resiliencia (estabilidad frente al riesgo) de otras esferas prioritarias del MANUD en caso de riesgo de desastres.
- Intervenciones que aseguren que en otras esferas de desarrollo (apoyadas por las Naciones Unidas y posiblemente por otras partes interesadas) no se acrecienten los niveles del riesgo de desastres.
- Aprovechamiento de las oportunidades en los programas del UNCT como puntos de entrada para acciones de RRD.
- Apoyo a intervenciones concretamente orientadas a la RRD, incluidas las de instituciones nacionales de gestión en casos de desastre, las de gestión de emergencias, las de preparación para casos de desastre, y los sistemas de detección del riesgo y alerta temprana.

3.3 Puesta en marcha y determinación de las prioridades y la acción para RRD

Después de haber llevado a término el análisis a nivel de país (indicado en la Parte 2), el Equipo de las Naciones Unidas, junto con sus asociados clave, determinará cuáles son las acciones de importancia crítica para abordar los problemas básicos detectados. El proceso puede incluir organizar un examen e intercambio de ideas conjunto con organismos gubernamentales pertinentes y OSC, acerca de la labor analítica emprendida, a fin de formular una estrategia de RRD para su inclusión en el MANUD. El proceso de asignación de prioridades debe incluir la determinación de cuáles integrantes del sistema de las Naciones Unidas poseen tanto una clara ventaja colectiva comparativa como los recursos para lograr una diferencia.

Hay varias ventajas en abordar la RRD en el MANUD cuando se trata de países propensos a los desastres. En muchos países, las capacidades nacionales de respuesta a los desastres y reducción del riesgo al respecto siguen siendo limitadas; por ende, el UNCT puede aportar una valiosa contribución a desarrollar esta importante esfera. Además, incluir la RRD en el MANUD puede ser una importante señal de

compromiso político por parte del UNCT. Esto es particularmente importante en países donde las acciones nacionales se focalizan predominantemente en la preparación para emergencias y donde existen escasas acciones concertadas para abordar las causas del riesgo de desastres. Finalmente, al apoyar las acciones de RRD en países sumamente propensos a los desastres se ayudará a acrecentar el probable éxito en otras esferas de la programación del UNCT, abordando la cuestión de cómo puede protegérselas contra la amenaza de los efectos negativos de desastres. Varios MANUD han incluido la RRD como efectos directos concretos. En el Anexo 3 figura una lista de ejemplos.

El UNCT puede desempeñar un papel particularmente valioso en cuanto a promover un enfoque que tenga en cuenta múltiples peligros y aborde todos los principales riesgos de desastres a los que está expuesto un país. Dado que el proceso del MANUD involucra a muchas partes interesadas y diversos mandatos, puede ser necesario efectuar gestiones ante las instancias de decisión, crear conciencia e invertir capacitación a fin de asegurar que se preste suficiente atención a la RRD. Para abordar el riesgo de desastres que llevan implícitos todos los efectos directos del MANUD será preciso contar con el compromiso de los altos niveles de gestión. Tal vez sea necesario que hayan recursos humanos dedicados al tema para proporcionar asesoramiento técnico a los grupos de trabajo en el análisis y la formulación de efectos directos sensibles a la RRD. La oportunidad del involucramiento tiene importancia crucial, puesto que una vez que los grupos de trabajo han acordado objetivos y efectos directos, se hace más difícil incorporar ciertos aspectos.

El desarrollo de las capacidades debe ser un aspecto esencial del apoyo del UNCT a la RRD a nivel de país. Por consiguiente, cuando se prepara el MANUD es importante que el UNCT tenga claras ideas sobre su estrategia de desarrollo de capacidades y sobre la manera en que esto contribuirá a las acciones nacionales para la RRD. Con el fin de aprovechar de la mejor manera posible los recursos limitados, es preciso tratar de diseñar programas de desarrollo que apoyen múltiples efectos directos de desarrollo. Por ejemplo, los programas focalizados en la protección de los

recursos naturales deben diseñarse a fin de maximizar su potencial de RRD y de mitigación de la pobreza.

Para integrar las cuestiones de RRD en el MANUD es necesario: examinar el valor agregado de los organismos de las Naciones Unidas al abordar esferas prioritarias determinadas mediante el proceso de análisis (indicadas en la Parte 2); y determinar los efectos directos y los productos de RRD y el papel de cada organismo de las Naciones Unidas en la ejecución. Las decisiones sobre cómo asignar prioridades y cómo establecer la secuencia de las intervenciones dependerán en parte de las prioridades nacionales relativas a la RRD y de las mayores carencias de capacidad en el país, pero también dependerán en parte de la necesidad de determinar zonas donde puedan demostrarse efectos en el corto plazo, de manera de crear un impulso y acumular capital político.

Los vínculos entre objetivos o metas nacionales y efectos directos del MANUD en el Programa para el país se formulan dentro de la matriz de resultados, junto con las necesidades de recursos. La matriz de resultados preparada por el UNCT para Georgia, que figura en el Anexo 8, también proporciona un útil ejemplo en el cual se considera a la RRD a la vez como efecto directo del MANUD y como cuestión intersectorial. En el Anexo 9 se sugieren preguntas indicativas que pueden utilizarse al intercambiar ideas con los miembros del UNCT responsables de otras esferas de efectos directos, a fin de crear conciencia y ayudar a considerar de qué manera el riesgo de desastres puede afectar a diferentes prioridades de desarrollo. En el Anexo 10 se ofrece mayor orientación sobre la integración de la RRD en los MANUD, sobre la base de los ODM.

3.3.1 Integración de la RRD como cuestión intersectorial

De conformidad con la *Guía CCA/MANUD*, en países propensos a los desastres, la RRD debe considerarse siempre como cuestión intersectorial en el MANUD. Esto requerirá que los grupos de trabajo del MANUD determinen de qué manera es preciso abordar en sus respectivas esferas de acción cómo deben abordarse los desastres y las cuestiones relativas a los desastres. En la sección 2.3. se ofrece orientación sobre cómo considerar esta cuestión; y se examina de qué manera

la RRD se relaciona con los principios interrelacionados del MANUD; y en el Anexo 9 figuran ejemplos de cómo la RRD puede integrarse en las acciones para abordar sectores clave de desarrollo, de manera que tengan mayor resiliencia.

Como mínimo, en todos los efectos directos del MANUD debe intentarse fortalecer la resiliencia al clima y al riesgo de desastres y debe evitarse crear nuevas vulnerabilidades. Del mismo modo, el UNCT querrá asegurar que sus propias acciones de desarrollo no agraven los niveles existentes de vulnerabilidad ni exacerben el riesgo que plantean los peligros naturales. Adoptando un enfoque más proactivo, tal vez haya varias esferas prioritarias en el MANUD que, aun cuando no son en sí mismas particularmente vulnerables al riesgo de desastres, pueden aportar valiosos puntos de entrada para promover la RRD. Por ejemplo, el programa de Naciones Unidas sobre gobernanza tal vez no entrañe una vulnerabilidad directa al riesgo de desastres, pero puede proporcionar un excelente punto de entrada, al dar oportunidad de integrar eficazmente la RRD en proyectos de descentralización en curso.

3.3.2 La RRD como prioridad del MANUD

En función del ámbito local y de las prioridades nacionales, el UNCT también podría decidir establecer la RRD como una esfera separada por derecho propio dentro de los efectos directos del MANUD, y de ese modo, apoyar intervenciones concretamente con propósitos de RRD. En muchos casos, el UNCT puede decidir que la RRD requiere una focalización especial, de modo que, dentro de toda la programación de las Naciones Unidas, se hagan esfuerzos más concertados por fortalecer la capacidad gubernamental a todos los niveles, particularmente en lo que atañe a grupos vulnerables, en cuanto a la preparación, la respuesta y la mitigación del riesgo de desastres y los cambios del medio ambiente. También en este caso, el UNCT necesitará determinar en qué aspectos tiene la mayor ventaja comparativa para apoyar las intervenciones de RRD, de conformidad con las prioridades del propio Gobierno y las acciones planificadas por otras organizaciones internacionales. Además, el UNCT puede desempeñar un papel de liderazgo al promover un enfoque armonizado del apoyo a las medidas del Gobierno en pro de la RRD. Para poner en marcha

prácticas y mecanismos eficaces y sostenibles de RRD se requiere movilizar apropiados recursos financieros y humanos a todos los niveles. En todos los países, el UNCT puede desempeñar un papel de importancia crítica en cuanto a apoyar esos aspectos del desarrollo de capacidades.

3.3.3 Determinación de las acciones y los productos relativos a la RRD en el MANUD

Tras haber determinado cuáles son las preocupaciones de riesgo de desastres en relación con los diversos efectos directos del MANUD, el UNCT necesitará determinar cuáles son las medidas concretas de reducción de riesgos para su aplicación. Con respecto a las prioridades de RRD del Gobierno o a los elementos técnicos acordados de la asistencia programática necesaria, hay varias esferas a las que puede prestar apoyo el UNCT a fin de crear un ámbito propicio al desarrollo de capacidades institucionales en materia de RRD. En el Anexo 11 figura una lista de esos elementos. La determinación de las esferas de intervención apropiadas debe basarse en las capacidades existentes y las carencias de capacidad. En el Anexo 6, la sección de información sobre capacidad proporciona un útil resumen de las capacidades críticas de RRD que han de considerarse. El MAH proporciona un panorama general de la gama de actividades necesarias para abordar eficazmente el riesgo de desastres. Para un análisis más detallado sobre la manera en que puede abordarse la RRD en sectores prioritarios de desarrollo, véase el Capítulo 4 de la publicación del EIRD, titulada *Words into Action: a Guide for Implementing the Hyogo Framework* (De la palabra a la acción: Guía para la aplicación del Marco de Hyogo), que proporciona una útil orientación sobre la reducción del riesgo en sectores clave. En el recuadro 5 se ofrece un ejemplo práctico de la manera en que se integró la RRD en el MANUD de las Maldivas.

Una vez que el MANUD haya sido establecido, el progreso hacia los resultados de la matriz tiene que ser seguido, como se explica en la siguiente sección. Sin embargo, en algunos casos, ciertos procesos durante la etapa de ejecución del MANUD podrían requerir una revisión de los resultados de la matriz. Aunque, los lineamientos del CCA / MANUD señala "los cambios en los resultados del MANUD deben ser realizados poco frecuentemente, y sólo por petición

Recuadro 5. Ejemplo de integración de la RRD en la matriz de resultados del MANUD

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo República de Maldivas – 2008 a 2010

Prioridad u objetivo nacional 2006 a 2010

Séptimo Plan Nacional de Desarrollo: Protección del medio ambiente y fortalecimiento de la seguridad de las personas y los bienes.

Efecto directo del MANUD Para 2010, las comunidades disfrutaron de mejor acceso a servicios medioambientales y son más capaces de proteger el medio ambiente y reducir la vulnerabilidad y el riesgo de desastres, con mayor capacidad de gestión de desastres.

Efectos directos del Programa de país

Productos del Programa de país

- | | |
|---|--|
| 1. Los servicios del medio ambiente y las medidas de protección benefician a mayor cantidad de comunidades con mayor participación de los jóvenes en la planificación y la ejecución. | 1.1 Se dispone de estándares medioambientales nacionales y directrices sobre la gestión de desechos, agua y saneamiento, salud medioambiental, ordenamiento de tierras y modificación costera, para orientar las políticas sectoriales, los programas y las prácticas locales.
1.2 Se faculta a las comunidades locales para que se encarguen de manera sostenible de la operación y la gestión de la infraestructura medioambiental, es decir, de la gestión de desechos, agua y saneamiento, y tecnología de fuentes de energía renovables incorporados durante la etapa de recuperación después del tsunami, además de transferir paulatinamente las responsabilidades de gestión del medio ambiente, delegándolas a comunidades piloto. |
| 2. Las comunidades están en mejores condiciones de hacer frente a los efectos del cambio climático y reducir las vulnerabilidades a los desastres. | 2.1 Se dota a las comunidades de mayores conocimientos y mejor información sobre las opciones y los mecanismos apropiados para la mitigación del cambio climático y los desastres y la adaptación a esos eventos.
2.2 Se formulan y se aplican en zonas piloto planes nacionales, a escala de atolón y de isla, y sectoriales para la gestión de desastres y planes de adaptación al cambio climático. |

del gobierno”, uno de los motivos que justifica estas modificaciones podría “ser un cambio significativo en el entorno de desarrollo, tales como... los desastres naturales”. Desastres repentinos, en particular, pueden cambiar radicalmente las necesidades de desarrollo y las prioridades nacionales, y, en algunas circunstancias, puede ser necesaria una reforma de la ayuda para el desarrollo de la ONU.

Parte 4: Seguimiento y Evaluación

Esta sección proporciona indicaciones sobre la manera de incluir eficaces medidas de seguimiento y evaluación de la RRD como parte del proceso del MANUD.

4.1 Propósito

El SyE del MANUD son procesos vinculados entre sí, pero distintos. El seguimiento proporciona la oportunidad de rastrear el grado de progreso hacia los resultados convenidos en la matriz del MANUD y verificar si los supuestos adoptados en la etapa de diseño siguen siendo válidos y si el proyecto ha sido realmente afectado por correcciones sobre la marcha, inclusive, de ser necesario, la revisión de los indicadores del MANUD. En consecuencia, el proceso de seguimiento puede proporcionar un punto de entrada de importancia crítica para considerar la RRD si no se abordó adecuadamente como tema intersectorial en los procesos originarios de apreciación y planificación estratégica. Además, debido a que el riesgo de desastres es intrínsecamente dinámico, este proceso proporciona una valiosa oportunidad de pasar revista a cualesquiera cambios en los patrones de riesgo (por ejemplo, como resultado de que ocurra en verdad un desastre) durante el ciclo del MANUD. La evaluación determina si los objetivos y los efectos directos se lograron y si redundaron en útiles contribuciones a las prioridades nacionales de desarrollo. Una evaluación bien estructurada es importante para las intervenciones de RRD, dado que con frecuencia se considera que son “invisibles”, pues su éxito se mide en función de que los eventos de desastres **no** sobrevengan.

Es preciso que el SyE del MANUD armonice siempre con los sistemas y prioridades nacionales existentes. Cuando no hay sistemas nacionales, es preciso prestar especial atención a desarrollar e institucionalizar dichos sistemas. Debido a que la RRD es una cuestión intersectorial en evolución, suele ser difícil, especialmente para países donde las estructuras institucionales son débiles, contar con sistemas para un adecuado seguimiento del riesgo de desastres y de los éxitos o fracasos en distintos sectores y niveles de la administración. Si bien es posible que se hayan establecido sistemas a los fines del seguimiento de la preparación para emergencias (por ejemplo, acopio de materiales de socorro) y la respuesta a las

emergencias (por ejemplo, rastreo de la distribución de artículos de socorro), con frecuencia no existen sistemas para evaluar las medidas de reducción. Es así como en muchos países, las Naciones Unidas tendrán que desempeñar un papel clave en apoyo del establecimiento de sistemas nacionales de SyE para la RRD.

4.2 Resultados esperados

Para las actividades de RRD, los procesos de SyE son particularmente útiles a fin de:

- Determinar si los programas y proyectos de desarrollo se han diseñado tras la debida consideración del riesgo de desastres y evaluar regularmente los efectos de ese riesgo sobre los programas en curso;
- Velar por que los programas de desarrollo no creen involuntariamente vulnerabilidades a los desastres en términos sociales, físicos, económicos y medioambientales;
- Asegurar que los programas de desastres y rehabilitación estén diseñados para contribuir a los objetivos de desarrollo, además de reducir activamente el futuro riesgo;
- Verificar que la labor del UNCT en la RRD esté realmente redundando en una diferencia para los hombres, las mujeres, los niños varones y las niñas;
- Pasar revista regularmente a las necesidades de desarrollo de las capacidades para la RRD entre los asociados; y
- Mejorar el enfoque de los informes basándose en los resultados positivos de la RRD en todo el sistema de las Naciones Unidas, en lugar de prepararlos fragmentariamente, proyecto por proyecto.

4.3 Puesta en marcha

El proceso de SyE del MANUD consta de varios componentes diferentes, cada uno de los cuales debe ponerse en práctica con la plena participación de los asociados, vinculando siempre que sea posible los procesos de SyE del gobierno. Cada etapa del proceso de SyE proporciona importantes puntos de entrada para considerar la RRD (independientemente de si se trata o no de una esfera separada de efectos directos del MANUD).

Recuadro 6. Ejemplo de cómo puede integrarse la RRD en el proceso de SyE del MANUD

Los grupos de efectos directos del MANUD (uno por cada efecto directo) son responsables de:

- Efectuar el seguimiento (sobre la base del plan de SyE) conjuntamente con los copartícipes en el programa.
- Presentar informes al UNCT acerca de los progresos (sus constataciones se incorporan en el informe anual del Coordinador Residente).
- Determinar las necesidades en materia de desarrollo de las capacidades de los asociados (especialmente los gobiernos), en particular en relación con la recopilación y el análisis de datos, el seguimiento y la preparación de informes.

Oportunidad para el aporte de la RRD – Dado que la RRD es un tema intersectorial, en países sumamente propensos a los desastres debe tratarse de asegurar que todos los grupos de efectos directos pertinentes reciban aportaciones de RRD (independientemente de que la RRD sea un efecto directo individual por derecho propio). Esto tal vez requiera contar con recursos humanos dedicados al tema (expertos en RRD) que puedan proporcionar aportaciones técnicas a cada grupo de efectos directos.

PLAN DE SyE del MANUD - Este plan es un instrumento vivo, que ha de actualizarse según sea necesario. Los resultados indicados en el plan de SyE deben ser idénticos a los de la matriz de resultados del MANUD a fin de velar por la coherencia y la rendición de cuentas (es preciso actualizar el plan de SyE en paralelo con la matriz de resultados).

El plan de SyE consta de tres componentes:

- El plan descriptivo de gestión en que se indica de qué manera el UNCT y los asociados coordinarán el SyE del MANUD.
- El marco de SyE que reúne en un solo cuadro la información del seguimiento (resultados, indicadores, datos básicos de referencia y metas; medios de verificación; y supuestos y riesgos).
- El calendario de SyE, que contribuye a coordinar los diferentes tipos de estudios y evaluaciones realizados por los organismos y sus asociados.

Oportunidad para el aporte de la RRD - El plan de SyE y la matriz de resultados han de ser instrumentos flexibles que pueden enmendarse en función de los cambios que vayan ocurriendo. Esto es particularmente importante cuando sobreviene un desastre de gran magnitud durante el período del MANUD.

- En países propensos a desastres, el plan descriptivo de gestión podría individualizar a un oficial de seguimiento de la RRD encargado de verificar: si las iniciativas de desarrollo están expuestas a riesgo, en qué medida han reducido el riesgo o pueden haber creado nuevos riesgos; y cuáles son los ajustes necesarios a introducir.
- En países sumamente propensos a los desastres, es preciso integrar la RRD en los marcos de SyE, independientemente de si se ha establecido o no la RRD como efecto directo concreto del MANUD. [Véanse la Sección 4.4 y el Anexo 8 donde figuran ejemplos de indicadores sensibles a riesgos.] Debido a que con frecuencia el progreso en la RRD es difícil de medir, será particularmente importante establecer buenos datos básicos de referencia con fines de medición del progreso; en algunos países será indispensable establecerlos. En los informes nacionales sobre la marcha de los trabajos relativos al MAH puede encontrarse un punto de partida.
- El calendario de SyE indica posibles efectos sinérgicos a lograr en la información sobre la manera en que los desastres afectan a todas las esferas de importancia crítica del MANUD, por ejemplo, si un asociado está estudiando el efecto de los desastres sobre una de las prioridades del MANUD.

Informe anual sobre la marcha de los trabajos y reunión de examen – Se basan en los exámenes a nivel técnico realizados por los organismos y sus asociados en la ejecución. Las reuniones proporcionan información que se incorpora en los planes de trabajo anuales y en las tareas de promoción política.

Oportunidad para el aporte de la RRD – El examen anual puede proporcionar la oportunidad de modificar las actividades de los planes de trabajo anuales a fin de incorporar la RRD, si las evaluaciones y los estudios han mostrado que el progreso ha quedado obstaculizado por desastres o corre peligro de ser afectado en el futuro.

Evaluación del MANUD – Normalmente, se realizará en el cuarto año del ciclo. Formula tres preguntas clave:

- ¿Aprovechó el MANUD la ventaja comparativa del UNCT en el país?
- ¿Generó el MANUD una respuesta coherente del UNCT a las prioridades nacionales?
- ¿Contribuyó el MANUD al logro de las prioridades escogidas de desarrollo nacional?

La evaluación proporciona información para la preparación del MANUD siguiente.

Oportunidad para el aporte de la RRD – La evaluación del MANUD proporciona una buena oportunidad de:

- Pasar revista a las actividades de reducción de riesgos para determinar en qué medida han sido exitosas o logrado adelantos.
- En los países donde no se ha considerado suficientemente la RRD, contribuirá a determinar hasta qué punto los desastres y el riesgo han obstaculizado el progreso en otras esferas de efectos directos del MANUD.
- Determinar en qué medida debe considerarse la RRD en el MANUD siguiente.

4.4 SyE en relación con la RRD

4.4.1 SyE para la RRD en el MANUD

En países sumamente propensos a los desastres, es preciso integrar la RRD en los marcos de SyE del MANUD, independientemente de que se considere o no que la RRD es un efecto directo concreto del MANUD. Como mínimo, todo país considerado como propenso a los desastres o sumamente vulnerable a los efectos del cambio climático debe velar por que las cuestiones relativas a los desastres se aborden debidamente en los supuestos y en la sección de riesgos del marco de SyE. Esto se debe a que los desastres amenazan todos los aspectos del desarrollo. Un ejemplo de la manera en que se ha incluido la RRD en la sección de riesgos y supuestos de un marco de SyE figura en el recuadro 7 (se destacan los aspectos concretamente relacionados con la RRD).

Dado que la RRD es una cuestión intersectorial, también es importante considerar de qué manera es preciso integrar la RRD en otros aspectos del marco de SyE. Por ejemplo, en el MANUD para Georgia, la RRD se integró en las secciones de indicadores y datos básicos de preferencia y supuestos riesgos (véase el recuadro 8; se destacan las cuestiones concretamente relativas a la RRD).

En el Anexo 8 figuran más ejemplos del MANUD para Georgia. Los indicadores del MANUD deben incorporar estándares de derechos humanos y ser sensibles a factores de género, edad y discapacidad. Al considerar la RRD, esto proporciona oportunidades clave para la medición de las maneras en que las intervenciones han afectado a los más vulnerables. Esto tiene importancia crítica allí donde, por ejemplo, el efecto general (por ejemplo, en el PIB) de los desastres

Recuadro 7. Ejemplo de Integración de la RRD en el marco de SyE del MANUD - Riesgos y supuestos

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mongolia – 2007 a 2011

Efecto directo del MANUD 4: Cooperación Sur-Sur global y regional reforzada para abordar problemas sociales, económicos y medioambientales fronterizos.

Indicadores y líneas base	Fuentes de verificación	Riesgos y supuestos
4.1 Número de acuerdos comerciales regionales celebrados con éxito, y aplicados (Base referencia: Número de acuerdos comerciales existentes)	MOF, Informe sobre el Estado de la Economía Manual de la UNCTAD sobre estadísticas del comercio internacional	Situación socio-económica y política estable y mejorada Incertidumbre de los mercados, alto riesgo ambiental (desastres) , falta de formas alternativas de ahorro para la población rural
4.2 Número de iniciativas Sur-Sur acordado y aplicado (Base de referencia: Identificación de oportunidades de cooperación Sur-Sur)	NSO, Anuario Estadístico	

Recuadro 8. Ejemplo de integración de la RRD en el marco de SyE del MANUD

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Georgia – 2006 a 2010

Efecto directo del MANUD 1: Reducir el número de hogares que viven en la pobreza a través de la comprensión del potencial económico y la provisión del bienestar social.

Indicadores y líneas base	Fuentes de verificación	Riesgos y supuestos
<p>1.1 Nivel oficial de pobreza:</p> <p>a) la tasa oficial de pobreza (proporción de la población por debajo de la línea oficial de pobreza nacional se define a 130 lari georgiano por mes), no aumenta en los años en los que se producen los principales peligros hidro-meteorológicos y geofísicos Línea de base (a): 51% (2004)</p> <p>b) tasa de extrema pobreza (proporción de población por debajo del umbral de la pobreza extrema se define en 63 lari georgiano por mes) no aumenta en los años en los que se producen los mayores problemas hidroeléctricos/ hídricos, meteorológicos y geofísicos en áreas geográficas afectadas. Línea de base: 17% (2004)</p>	<p>Departamento de Estadística del Estado de Georgia, PNUD</p>	<p>Las condiciones económicas se han estabilizado o han mejorado. El conflicto político está estabilizado. Los desastres naturales están bajo control. Se pronostica y minimiza una crisis de financiación. Se han consolidado las condiciones de seguridad para posibilitar el funcionamiento de los proyectos. Los asociados que participan pueden ofrecer servicios a la población afectada.</p>
<p>1.2 Coeficiente de la brecha de la pobreza: Línea de base: el 20% de la línea oficial de pobreza y el 5,6% de la línea de la pobreza extrema (2004)</p>	<p>Departamento de Estadística del Estado de Georgia, PNUD</p>	

haya disminuido durante el período de aplicación del MANUD, pero en que tal vez haya aumentado el grado de exposición al riesgo de comunidades vulnerables. Igualmente, cuando se utilizan uno o más indicadores de desempeño, por ejemplo, la tasa de pobreza, es preciso examinar cuidadosamente su correlación con la posible materialización de amenazas. Esto tropieza

con muchas dificultades en países propensos a los desastres y sujetos a desastres anuales (por ejemplo, inundaciones) donde es más difícil el seguimiento de los efectos sobre la pobreza que en los países que padecen desastres con mucha menor frecuencia (por ejemplo, terremotos) pero donde los efectos son más perceptibles.

En apoyo de los organismos que tratan de formular indicadores para la RRD, la secretaría del EIRD ha preparado *Indicators of Progress: Guidance on Measuring the Reduction of Disaster Risks* (Indicadores de progreso: Guía para medir la reducción del riesgo de desastres) e *Implementation of the Hyogo Framework*

for Action on Disaster Risk Reduction (Aplicación del Marco de Acción de Hyogo para reducir el riesgo de desastres). Éste incluye una lista de datos de referencia e indicadores para cada uno de los efectos directos y prioridades del MAH que pueden utilizarse o adaptarse a los marcos de seguimiento propios de

Recuadro 9. Indicadores sensibles al riesgo en el MANUD

OBJETIVOS Y METAS

INDICADORES PARA MEDIR LA RESILIENCIA A LOS DESASTRES

ODM Objetivo 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1992 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día

La proporción de la población con ingresos menores a 1 dólar por día no fluctúa al variar los fenómenos hidrometeorológicos (lluvias, ciclones e inundaciones) y eventos peligrosos, como terremotos.

La proporción del segmento más pobre de la población en el consumo nacional no disminuye en los años en que hay eventos meteorológicos extremos y cuando se materializan amenazas como ciclones y terremotos.

Se han previsto medidas mínimas de seguridad para el segmento de la población cuyo ingreso es inferior a 1 dólar por día, propiciando la diversificación de los medios de vida mediante microcréditos, planes de entrega de dinero a cambio de trabajo y seguros.

Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padezcan hambre

La prevalencia de niños (menores de 5 años edad) con peso insuficiente no aumenta cuando se materializan amenazas de gran magnitud.

La proporción de población cuyo consumo diario de energía en la dieta está por debajo del nivel mínimo no aumenta en los años cuando se materializan amenazas de gran magnitud.

ODM Objetivo 2 – Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 3: Velar por que para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria

Porcentaje de edificios de escuelas primarias que están certificados a prueba de riesgo, de conformidad con los estándares vigentes en la región.

La pérdida de días de enseñanza en las escuelas utilizadas como albergues no excede x% en comparación con los días perdidos en otras escuelas.

cada país. Los indicadores para las prioridades del MAH serán especialmente útiles cuando el MANUD incluya efectos directos por separado para la RRD. La publicación también tiene una sección con orientación técnica sobre la formulación de indicadores y datos de referencia. En el recuadro 9 se ofrece un ejemplo de indicadores sensibles al riesgo, útiles para la medición del progreso hacia los ODM. En el Anexo 12 se proporcionan más ejemplos.

La medición del progreso en cada sector de la RRD requiere una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos. La medición del progreso en cuanto a la RRD puede presentar problemas debido a su "lógica invertida," es decir, el éxito de una intervención consiste en que algo (el desastre o pérdidas de cierta magnitud) **no** ocurra.

No obstante, las pruebas objetivas obtenidas de posteriores eventos de desastre y de la respuesta que recibieron es un firme indicador de los efectos de las medidas adoptadas antes de que sobrevenga el desastre. Además, el análisis de los efectos puede proporcionar datos útiles acerca de las tendencias del riesgo de desastres. También es posible el seguimiento, la evaluación y el fortalecimiento mediante ejercicios y simulacros. Cuando se han establecido cuidadosamente valores básicos de referencia, metas e indicadores, es posible medir el progreso. Otra dificultad en la medición del progreso en la RRD obedece a la frecuente ausencia de información cuantitativa de alta calidad, coherente y oportuna. Esto dificulta tanto elaborar los indicadores en primer lugar (dado que deben basarse en estadísticas oficiales disponibles) como la medición del progreso hacia los indicadores. En consecuencia, a menudo el UNCT tendrá que desempeñar un papel clave en cuanto a abordar esta dificultad por conducto de su apoyo al fomento de las capacidades.

4.4.2 Necesidades a nivel nacional para el seguimiento de la aplicación del MAH

El progreso en el SyE para la RRD se relaciona con el marco de seguimiento establecido para medir el progreso hacia las prioridades del MAH. De conformidad con las recomendaciones del MAH, la secretaría del EIRD ha establecido exámenes bienales para el seguimiento del progreso en la aplicación del MAH a nivel nacional. Este proceso responsabiliza a las autoridades nacionales del seguimiento a nivel nacional. Cabe esperar que este examen se base en la información nacional existente sobre desastres y facilite el seguimiento de las tendencias en el progreso a lo largo de los años, además de proporcionar información útil para incorporar en el proceso de SyE del MANUD.

ANEXOS

INTEGRANDO
**LA REDUCCIÓN DEL RIESGO
DE DESASTRES**
EN LA CCA Y EL MANUD

Nota Guía para los Equipos de País de Naciones Unidas

Anexo 1. Glosario de términos y conceptos

Terminología de la EIRD sobre la reducción del riesgo de desastres (2009)

Introducción

La terminología de la EIRD tiene como propósito promover un entendimiento y la utilización en común de conceptos relativos a la reducción del riesgo de desastres, al igual que prestar asistencia a los esfuerzos dirigidos a la reducción del riesgo de desastres por parte de las autoridades, los expertos y el público en general. La versión anterior de "Terminología: Términos básicos sobre la reducción del riesgo de desastres" se publicó en 2004 como parte de la obra titulada "Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre las iniciativas para la reducción de desastres". Al año siguiente, el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 solicitó a la Secretaría de la EIRD que dedicara esfuerzos para "actualizar y divulgar ampliamente una terminología internacional normalizada sobre la reducción del riesgo de desastres, al menos en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, para que se utilice en la elaboración de programas y el desarrollo institucional, las operaciones, la investigación, los programas de formación y los programas de información pública".

La versión del año 2009 es el resultado de un proceso de revisión continua por parte de la EIRD y de consultas celebradas con una amplia gama

de expertos y profesionales en varios encuentros internacionales, debates regionales y contextos nacionales. Ahora los términos se definen en una sola oración. Los párrafos de comentarios que se incluyen en cada término no son parte de la definición, sino que se brindan para ofrecer un contexto, salvedades y explicaciones adicionales. Se debe observar que los términos no son necesariamente excluyentes entre sí y en algunos casos pueden existir significados coincidentes.

Se ha revisado la terminología para incluir palabras que son fundamentales para la comprensión contemporánea y las prácticas evolutivas de la reducción del riesgo de desastres. No obstante, la terminología excluye aquellas palabras que tienen una acepción común en el diccionario. También se incluye una cantidad de términos nuevos y emergentes que aunque no tienen un uso generalizado, poseen una creciente relevancia profesional. A estos términos se les ha marcado con un asterisco (*) y su definición podría evolucionar en el futuro. La versión en inglés de la terminología de 2009 ofrece las bases para elaborar las versiones en otros idiomas. Se acogen los comentarios y las sugerencias para futuras revisiones. Estos deben enviarse a la Secretaría de la EIRD (véase www.unisdr.org).

Adaptación al cambio climático

Un ajuste en los sistemas naturales o humanos como respuesta a los estímulos climáticos reales o esperados o sus efectos, los cuales moderan el daño o explotan las oportunidades beneficiosas.

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) la adaptación al cambio climático se define como: ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos

beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellos la adaptación preventiva y la reactiva, la pública y la privada, o la autónoma y la planificada⁺.

Comentario: Esta definición aborda el cambio climático y su fuente es la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). El concepto de adaptación en su sentido más amplio también se aplica a factores no climáticos, tales como la erosión del suelo o la subsidencia de la superficie. La adaptación puede ocurrir de forma autónoma, por ejemplo mediante los cambios experimentados en los mercados, o como resultado de políticas y planes intencionales de adaptación. Muchas

medidas para la reducción del riesgo de desastres pueden contribuir de forma directa a lograr una mejor adaptación.

Amenaza

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Comentario: Tal como se señala en la nota al pie de la página 3 del Marco de Acción de Hyogo, las amenazas relevantes en el campo de la reducción del riesgo de desastres son "...amenazas de origen natural y desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos." Tales amenazas surgen de una gran variedad de fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada. En contextos técnicos, se describen las amenazas de forma cuantitativa mediante la posible frecuencia de la ocurrencia de los diversos grados de intensidad en diferentes zonas, según se determina a partir de datos históricos o análisis científicos.

Véase otros términos relacionados con las amenazas dentro de esta terminología: amenaza biológica, amenaza geológica, amenaza hidrometeorológica, amenaza natural, amenaza socio-natural, y amenaza tecnológica.

Amenaza biológica

Un proceso o fenómeno de origen orgánico o que se transporta mediante vectores biológicos, lo que incluye la exposición a microorganismos patógenos, toxinas y sustancias bioactivas que pueden ocasionar la muerte, enfermedades u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Comentario: Entre los ejemplos de las amenazas biológicas se incluyen los brotes de enfermedades epidémicas, contagios de plantas o animales, insectos u otras plagas e infestaciones.

Amenaza geológica

Un proceso o fenómeno geológico que podría ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Comentario: Las amenazas geológicas incluyen procesos terrestres internos, tales como terremotos, actividades y emisiones volcánicas, y procesos geofísicos afines como el movimiento de masas, aludes, desprendimiento de rocas, derrumbes en la superficie y corrientes de barro o escombros. Los factores hidrometeorológicos son elementos que contribuyen considerablemente a algunos de estos procesos. Es difícil categorizar a los tsunamis puesto que, a pesar de que se desencadenan debido a terremotos submarinos y otros eventos geológicos, estos son procesos oceánicos que se manifiestan como una amenaza hidrológica costera.

Amenaza hidrometeorológica

Un proceso o fenómeno de origen atmosférico, hidrológico u oceanográfico que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Comentario: Entre las amenazas hidrometeorológicas se encuentran los ciclones tropicales (también conocidos como tifones y huracanes), tempestades, granizadas, tornados, tormentas de nieve, fuertes nevadas, avalanchas, marejadas, inundaciones (entre éstas las inundaciones repentinas), sequías, olas de calor y olas de frío. Las condiciones meteorológicas también pueden representar un factor para otras amenazas, tales como aludes, incendios forestales, plagas de langosta, epidemias, y el transporte y la dispersión de sustancias tóxicas y material de erupciones volcánicas.

Amenaza natural

Un proceso o fenómeno natural que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios

de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Comentario: Las amenazas naturales son un subgrupo de todas las amenazas. Este término se utiliza para describir eventos relacionados con amenazas existentes, al igual que condiciones latentes de que podrían ocasionar el surgimiento de acontecimientos futuros. Las amenazas naturales se pueden caracterizar por su magnitud o intensidad, la velocidad con que se inician, la duración y el área que abarcan. Por ejemplo, los terremotos son de corta duración y por lo general afectan regiones relativamente pequeñas, mientras que la progresión y el desvanecimiento de las sequías son lentos y generalmente afectan regiones más grandes. En algunos casos, las amenazas se pueden combinar, tal como sucede con una inundación ocasionada por un huracán, o un tsunami que surge a raíz de un terremoto.

Amenaza socio-natural*

El fenómeno de una mayor ocurrencia de eventos relativos a ciertas amenazas geofísicas e hidrometeorológicas, tales como aludes, inundaciones, subsidencia de la tierra y sequías, que surgen de la interacción de las amenazas naturales con los suelos y los recursos ambientales explotados en exceso o degradados.

Comentario: Este término se utiliza para aquellas circunstancias en las que las actividades humanas están incrementando la ocurrencia de ciertas amenazas, más allá de sus probabilidades naturales. Hay pruebas objetivas de que hay una creciente carga de desastres que suscitan estas amenazas. Las amenazas socio-naturales pueden reducirse y hasta evitarse a través de una gestión prudente y sensata de los suelos y de los recursos ambientales.

Amenaza tecnológica

Una amenaza que se origina a raíz de las condiciones tecnológicas o industriales, lo que incluye accidentes, procedimientos peligrosos, fallas en la infraestructura o actividades humanas específicas que pueden ocasionar la muerte, lesiones, enfermedades u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de

medios de sustento y de servicios, trastornos sociales o económicos, o daños ambientales.

Comentario: Entre los ejemplos de amenazas tecnológicas se encuentran la contaminación industrial, la radiación nuclear, los desechos tóxicos, la ruptura de represas, los accidentes de transporte, las explosiones de fábricas, los incendios y el derrame de productos químicos. Las amenazas tecnológicas también pueden surgir directamente como resultado del impacto de un evento relativo a las amenazas naturales.

Cambio climático

a) IPCC define el cambio climático como un "cambio en el estado del clima que se puede identificar (por ejemplo mediante el uso de pruebas estadísticas) a raíz de un cambio en el valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, y que persiste durante un período prolongado, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede obedecer a procesos naturales internos o a cambios en los factores forzantes externos, o bien, a cambios antropogénicos persistentes en la composición de la atmósfera o en el uso del suelo".

b) La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) lo define como un "cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables".

Comentario: Para los propósitos de la reducción del riesgo de desastres, cualquiera de estas dos definiciones puede ser adecuada, en función del contexto particular. La definición de la UNFCCC es más restringida, puesto que excluye el cambio climático que puede ser atribuible a causas naturales. Por su parte, la definición del IPCC puede parafrasearse de la siguiente forma para utilizarla en comunicaciones e información popular: "Un cambio en el clima que persiste durante décadas o períodos más prolongados y que surge ya sea de una causa natural o de las actividades humanas".

Capacidad

La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad o organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados.

Comentario: La capacidad puede incluir la infraestructura y los medios físicos, las instituciones y las aptitudes de la sociedad, para hacer frente a diversas situaciones, al igual que el conocimiento humano, las aptitudes prácticas y los atributos colectivos, tales como las relaciones sociales, el liderazgo y la gestión. La capacidad también puede describirse como competencia. La evaluación de las capacidades es un término para describir un proceso en el que se examinan las capacidades de un grupo en comparación con los objetivos deseados, y se detectan carencias relativas a las capacidades con el fin de tomar medidas posteriormente.

Capacidad de afrontamiento

La habilidad de la población, las organizaciones y los sistemas, mediante el uso de los recursos y las aptitudes disponibles, de enfrentar y hacerse cargo de condiciones adversas, situaciones de emergencia o desastres.

Comentario: La capacidad de afrontamiento requiere una concienciación continua, al igual que recursos y una gestión adecuada, tanto en tiempos normales como durante las crisis o cuando hay condiciones adversas. Las capacidades de afrontamiento contribuyen a la reducción del riesgo de desastres.

Código de construcción

Un conjunto de ordenamientos o reglamentos y sus estándares conexos, cuyo propósito es controlar los aspectos de diseño, construcción, materiales, modificaciones y ocupación de cualquier estructura edilicia, los cuales son necesarios para velar por la seguridad y el bienestar de los seres humanos, incluida la resistencia a los derrumbes y a los daños.

Comentario: Los códigos de construcción pueden incluir estándares técnicos y funcionales. Estos códigos deben incorporar las lecciones extraídas de las experiencias internacionales y deben adaptarse a

las circunstancias nacionales y locales. Un requisito fundamental de apoyo a los códigos es contar con un régimen sistemático de cumplimiento obligatorio para lograr su eficaz puesta en práctica.

Concienciación/sensibilización pública

El grado de conocimiento común sobre el riesgo de desastres, los factores que conducen a éstos y las acciones que pueden realizarse individual y colectivamente para reducir la exposición y la vulnerabilidad frente a las amenazas.

Comentario: La concienciación pública es un factor fundamental para la reducción eficaz del riesgo de desastres. Su desarrollo se logra, por ejemplo, mediante la elaboración y la difusión de información por conducto de los medios de comunicación, campañas educativas, establecimiento de centros de información, institución de redes, desarrollo de acciones comunitarias o participativas, al igual que la promoción por parte de funcionarios públicos de alto nivel y líderes comunitarios.

Degradación ambiental

La disminución de la capacidad del medio ambiente para responder a las necesidades y a los objetivos sociales y ecológicos.

Comentario: La degradación del medio ambiente puede alterar la frecuencia y la intensidad de las amenazas naturales y aumentar el grado de vulnerabilidad de las comunidades. Los tipos de degradación inducida por el ser humano son variados e incluyen el uso indebido de los suelos, la erosión y la pérdida de suelos, la desertificación, los incendios forestales, la pérdida de la diversidad biológica, la deforestación, la destrucción de los manglares, la contaminación de los suelos, del agua y del aire; el cambio climático, la elevación del nivel del mar y el agotamiento de la capa de ozono.

Desarrollo de capacidades

El proceso mediante el cual la población, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades en el transcurso del tiempo, a fin de lograr sus objetivos sociales y económicos, mediante mejores conocimientos, aptitudes, sistemas e instituciones, entre otras cosas.

Comentario: El desarrollo de las capacidades es un concepto que amplía el término de aumento de las capacidades para abarcar todos los aspectos de crear y mantener el incremento de tales capacidades en el transcurso del tiempo. El concepto incluye el aprendizaje y varios tipos de capacitación, al igual que un esfuerzo continuo para desarrollar las instituciones, la concienciación pública, los recursos financieros, los sistemas tecnológicos y un entorno propicio más amplio en los ámbitos social y cultural.

Desarrollo sostenible

Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Comentario: Esta definición, acuñada en 1987 por la Comisión Brundtland, es muy sucinta, y deja sin respuesta muchas preguntas acerca del significado del concepto de desarrollo y de los procesos sociales, económicos y medioambientales que éste entraña. El riesgo de desastres está asociado con elementos insostenibles correlativos del desarrollo, como la degradación ambiental; y recíprocamente, la reducción del riesgo de desastres puede contribuir al desarrollo sostenible, al reducir las pérdidas y promover mejores prácticas de desarrollo.

Desastre

Una grave interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes, al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

Comentario: Con frecuencia, se describe a un desastre como el resultado de una combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas. El impacto de los desastres puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos sobre el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad,

destrucción de bienes, pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y degradación ambiental.

El Niño Oscilación del Sur (ENOS)

Una interacción compleja del Océano Pacífico tropical y la atmósfera global que da como resultado episodios cíclicos de cambios en los patrones oceánicos y meteorológicos en diversas partes del mundo, frecuentemente con impactos considerables durante varios meses, tales como alteraciones en el hábitat marino, precipitaciones, inundaciones, sequías y cambios en los patrones de las tormentas.

Comentario: El Niño forma parte del fenómeno conocido como El Niño Oscilación del Sur (ENOS) y denota temperaturas oceánicas por encima del promedio a lo largo de las costas del Ecuador, el Perú y el norte de Chile, así como a lo largo de la zona ecuatorial del Pacífico oriental, mientras que La Niña se refiere a circunstancias opuestas en las que se producen temperaturas oceánicas por debajo del promedio. La Oscilación del Sur se refiere a cambios en los patrones mundiales de la presión atmosférica relacionados con los cambios en los patrones meteorológicos experimentados en diferentes partes del mundo.

El ENOS es definido por el CIIFEN-Centro Internacional de Investigación del Fenómeno El Niño como un fenómeno oceánico-atmosférico que consiste en la interacción del enfriamiento y del calentamiento anormal de las aguas superficiales del Océano Pacífico tropical con la atmósfera circundante. El ENOS consta, entre otros, de dos fenómenos oceánicos principales: el calentamiento atípico de las aguas tropicales del Océano Pacífico, llamado popularmente fenómeno de El Niño, y, por otro lado, el enfriamiento atípico de las mismas aguas, fenómeno conocido como La Niña.

Estudio del impacto ambiental

Un proceso mediante el que se evalúan las consecuencias ambientales de un proyecto o programa propuesto. El estudio se emprende como parte integral de los procesos de planificación y de adopción de decisiones con el propósito de limitar o reducir el impacto negativo del proyecto o del programa en cuestión.

Comentario: El estudio del impacto ambiental es una herramienta que posibilita formular políticas y que ofrece pruebas objetivas y análisis sobre el impacto ambiental de las actividades, desde su concepción hasta la adopción de decisiones. El estudio se utiliza ampliamente en programas nacionales y en proyectos internacionales de asistencia para el desarrollo. Un estudio del impacto ambiental debe incluir una evaluación detallada del riesgo y ofrecer alternativas, soluciones u opciones para abordar los problemas detectados.

Evaluación del riesgo

Una metodología para determinar la naturaleza y la magnitud del riesgo mediante el análisis de posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían potencialmente causar daños a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que al entorno del cual dependen.

Comentario: Las evaluaciones del riesgo (y los mapas de riesgo conexos) incluyen una revisión de las características técnicas de las amenazas, tales como su ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad; el análisis del grado de exposición y de vulnerabilidad, incluidas las dimensiones físicas, sociales, de salud, económicas y ambientales; y la evaluación de la eficacia de las capacidades de afrontamiento, tanto las existentes como las alternativas, con respecto a los posibles eventos de riesgo. A veces, a esta serie de actividades se le conoce como proceso de análisis del riesgo.

Gases de efecto invernadero

Componentes gaseosos de la atmósfera, de origen tanto natural como antropogénico, que absorben y emiten la radiación infrarroja de la superficie terrestre, de la propia atmósfera y de las nubes.

Gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera, y las nubes. Esta propiedad causa el efecto invernadero

Comentario: La primera es la definición dada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Los principales gases de efecto invernadero son el vapor de agua, el anhídrido carbónico, el óxido nitroso, el metano y el ozono.

Grado de exposición

Condición que afecta a la población, las propiedades, los sistemas u otros elementos presentes en las zonas donde existen amenazas y, por consiguiente, están expuestos a experimentar potenciales pérdidas.

Comentario: La medición del grado de exposición puede incluir la cantidad de personas o los tipos de bienes en una zona. Estos pueden combinarse con la vulnerabilidad específica de los elementos expuestos a una amenaza en particular con el fin de calcular cuantitativamente los riesgos relacionados con esa amenaza en la zona estudiada.

Gestión correctiva del riesgo de desastres*

Actividades de gestión que abordan y buscan corregir o reducir el riesgo de desastres que ya existe.

Comentario: Este concepto trata de distinguir entre el riesgo que ya está presente, y que debe controlarse y reducirse, y el posible riesgo que podría sobrevenir en el futuro si no se establecen políticas para la reducción del riesgo. Véase también gestión prospectiva del riesgo.

Gestión de emergencias

La organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y las etapas iniciales de la rehabilitación.

Comentario: Una crisis o emergencia es una situación amenazante que requiere acciones urgentes. Una acción eficaz de emergencia puede evitar que un evento se vaya agravando hasta convertirse en un desastre. La gestión de emergencias incluye planes y disposiciones institucionales para comprometer y guiar las acciones del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, de las entidades voluntarias y de las agencias privadas, de forma coordinada e integral para

responder a todas las necesidades dimanadas de una emergencia. A veces, también se utiliza la expresión “gestión de desastres” en lugar de “gestión de emergencias”.

Gestión del riesgo

El enfoque y la práctica sistemática de controlar la incertidumbre para minimizar los daños y las potenciales pérdidas.

Comentario: La gestión del riesgo abarca la evaluación y el análisis del riesgo, al igual que la ejecución de estrategias y de acciones específicas para controlar, reducir y transferir el riesgo. Esta es una práctica generalizada de diversas organizaciones para minimizar el riesgo en las decisiones de inversión y para abordar riesgos operativos, tales como la interrupción de los negocios, las fallas en la producción, el daño ambiental, los impactos sociales y los daños como consecuencia de incendios y de amenazas naturales. La gestión del riesgo es un tema fundamental para sectores tales como el suministro de agua y de energía, al igual que para la agricultura, cuya producción resulta afectada directa o indirectamente por episodios meteorológicos y climáticos extremos.

Gestión del riesgo de desastres

El proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, y aptitudes y capacidades operativas para aplicar políticas y fortalecer las capacidades de hacer frente a situaciones de riesgo, con el fin de reducir el impacto adverso de la materialización de amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre.

Comentario: Este término es una ampliación del concepto más general de “gestión del riesgo” para abordar el tema específico del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.

Gestión prospectiva del riesgo de desastres*

Actividades de gestión que abordan y procuran evitar el aumento o la aparición de nuevos riesgos de desastres.

Comentario: Este concepto se centra en la manera de abordar riesgos que podrían sobrevenir en el futuro si no se establecen políticas para la reducción del riesgo, y no de los riesgos que ya existen y que pueden controlarse y reducirse en la actualidad. Véase también *Gestión correctiva del riesgo de desastres*.

Instalaciones vitales

Las estructuras físicas, instalaciones técnicas y sistemas principales que son social, económica u operativamente esenciales para el funcionamiento de una sociedad o comunidad, en circunstancias tanto habituales como extremas durante una emergencia.

Comentario: Las instalaciones vitales son elementos de la infraestructura que respaldan los servicios esenciales en una sociedad. Éstas incluyen sistemas de transporte, puertos aéreos y marítimos, sistemas de electricidad, de suministro de agua y de comunicaciones; hospitales y clínicas de salud, y centros de servicios de bomberos, policía y administración pública.

Medidas estructurales y no estructurales

Medidas estructurales: Cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a las amenazas.

Medidas no estructurales: Cualquier medida que no suponga una construcción física y que utiliza los conocimientos, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo y sus impactos, especialmente mediante políticas y leyes, una mayor concientización pública, capacitación y educación.

Comentario: Las medidas estructurales comunes para la reducción del riesgo de desastres incluyen las represas, los diques para evitar inundaciones, las barreras oceánicas contra las olas, las construcciones antisísmicas y los albergues en caso de evacuación. Entre las medidas no estructurales se incluyen los códigos de construcción, legislación sobre el ordenamiento territorial y su cumplimiento, investigaciones y evaluaciones, recursos informativos y programas de concienciación pública. Es preciso

tener presente que en ingeniería civil y estructural el término “estructural” se utiliza en un sentido más estricto para denotar únicamente la estructura portante de las cargas, mientras para otras partes, como el revestimiento de paredes y el acondicionamiento de interiores, se utiliza el término “no estructural”.

Mitigación

La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres conexos.

Comentario: A menudo no se pueden prevenir en su totalidad todos los impactos adversos de las amenazas, pero se puede disminuir considerablemente su escala y severidad mediante diversas estrategias y acciones. Las medidas de mitigación abarcan técnicas de ingeniería y construcciones resistentes a las amenazas, al igual que mejores políticas ambientales y una mayor sensibilización pública. Se debe tener presente que en las políticas relativas al cambio climático, se define la “mitigación” de forma diferente, puesto que se utiliza el término para denotar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que son la fuente del cambio climático.

Plan para la reducción del riesgo de desastres*

Un documento preparado por una autoridad, un sector, una organización o una empresa a fin de establecer metas y objetivos específicos para la reducción del riesgo de desastres, conjuntamente con las acciones conexas para la consecución de dichos objetivos.

Comentario: Los planes para la reducción del riesgo de desastres deben guiarse por el Marco de Acción de Hyogo y deben coordinarse en el contexto de los planes de desarrollo pertinentes, la asignación de recursos y las actividades programáticas correspondientes. Los planes en el ámbito nacional deben ser específicos para cada nivel de responsabilidad administrativa y deben adaptarse a las diferentes circunstancias sociales y geográficas existentes. Se deben especificar en el plan el plazo y las responsabilidades para su ejecución, al igual que las fuentes de financiamiento. Cuando sea posible, se deben establecer vínculos con los planes de adaptación al cambio climático.

Planificación de contingencias

Un proceso de gestión que analiza posibles eventos específicos o situaciones incipientes que podrían imponer amenazas a la sociedad o al medio ambiente, y establece arreglos previos para posibilitar respuestas oportunas, eficaces y apropiadas ante tales eventos y situaciones.

Comentario: La planificación de contingencias da como resultado estrategias coordinadas y organizadas, al igual que funciones y recursos institucionales, disposiciones operativas y procesos informativos claramente deslindados para participantes y agentes específicos en momentos apremiantes. Con base en distintos futuros marcos hipotéticos sobre las posibles condiciones de emergencia o eventos relativos a los desastres, esta planificación posibilita que los participantes y agentes vislumbren, prevengan y resuelvan problemas que podrían surgir durante las crisis. La planificación de contingencias es una parte importante de la preparación en general. Estos planes deben actualizarse y ensayarse con regularidad.

Planificación/ordenamiento territorial

El proceso que emprenden las autoridades públicas para determinar, evaluar y escoger las diferentes opciones para el uso de los suelos, lo que incluye la consideración de objetivos económicos, sociales y ambientales a largo plazo y las consecuencias para las diferentes comunidades y grupos de interés, al igual que la consiguiente formulación y promulgación de planes que establezcan los usos permitidos o aceptables.

Comentario: La planificación o el ordenamiento territorial es un instrumento que contribuye considerablemente al desarrollo sostenible y abarca estudios y preparación de mapas, análisis de datos económicos, ambientales y relativos a las amenazas; la formulación de decisiones alternativas sobre el uso de los suelos y el diseño de planes de gran alcance para las diferentes escalas geográficas y administrativas. La planificación territorial puede ayudar a mitigar los desastres y a reducir el riesgo al desalentar los asentamientos y la construcción de instalaciones estratégicas en zonas sujetas a amenazas, lo que incluye consideraciones sobre las rutas de servicio del transporte, la electricidad, el agua, el alcantarillado y las instalaciones y los servicios vitales.

Plataforma nacional para la reducción del riesgo de desastres

Un término genérico para los mecanismos nacionales de coordinación y de orientación normativa sobre la reducción del riesgo de desastres, que deben ser de carácter multisectorial e interdisciplinario, y en los que deben participar los sectores público y privado, la sociedad civil y todas las entidades interesadas en un país.

Comentario: Esta definición se deriva de la nota al pie de la página 10 del Marco de Acción de Hyogo. La reducción del riesgo de desastres requiere conocimientos, capacidades y aportes de una amplia variedad de sectores y organizaciones, entre éstas los organismos de las Naciones Unidas presentes en el ámbito nacional, según sea pertinente. La mayoría de los sectores resultan afectados directa o indirectamente por los desastres y muchos tienen responsabilidades específicas que repercuten sobre el riesgo de desastres. Las plataformas nacionales ofrecen un medio de intensificar las acciones nacionales para reducir el riesgo de desastres y constituyen el mecanismo nacional correspondiente a la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

Preparación

Los conocimientos y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever los eventos o situaciones probables, inminentes o en curso cuando se materializa una amenaza, y responder a los impactos y recuperarse de forma efectiva.

Comentario: Las acciones de preparación se llevan a cabo en el marco de la gestión del riesgo de desastres. Su objetivo principal es desarrollar las capacidades necesarias para una gestión eficaz de todos los tipos de emergencias y lograr transiciones metódicas y ordenadas desde la respuesta hasta una recuperación sostenida. La preparación se basa en el análisis racional del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculos apropiados con los sistemas de alerta temprana. La preparación incluye actividades tales como la planificación de contingencias, la reserva de equipos y suministros, la formulación de disposiciones

de coordinación, evacuación e información pública, y la capacitación y los ensayos y simulacros de campo correspondientes. Estas actividades deben recibir el apoyo de las capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias oficiales. El término afín de “prontitud” describe la aptitud para responder de forma rápida y apropiada cuando así se requiera.

Prevención

La directa evitación de los impactos adversos que entrañan las amenazas y los desastres conexos.

Comentario: La prevención (es decir, la prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones realizadas con anticipación. Entre los ejemplos se incluyen la construcción de represas y de muros de contención para eliminar el riesgo de inundaciones; reglamentaciones sobre el uso de los suelos que no permiten el establecimiento de asentamientos en zonas de alto riesgo; y diseños de ingeniería sísmica que velan por la supervivencia y el funcionamiento de los edificios que se consideren como vitales en caso de un terremoto. Con mucha frecuencia, no es posible evitar por completo las pérdidas y las tareas se transforman en las relativas a la mitigación. Por esta razón, al menos en parte, algunas veces los términos de prevención y de mitigación se utilizan de forma indistinta en su acepción oficiosa.

Pronóstico

Una declaración precisa o un cálculo estadístico de la posible ocurrencia de un evento o situación futuros en una zona determinada.

Comentario: En meteorología, un pronóstico se refiere a una situación futura, en tanto que una alerta se refiere a una situación futura potencialmente peligrosa.

Recuperación

La restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores de riesgo de desastres.

Comentario: Las tareas de rehabilitación y reconstrucción dentro del proceso de recuperación comienzan inmediatamente después que ha finalizado la etapa de emergencia, y deben basarse en estrategias y políticas preexistentes que faciliten la asignación de claras responsabilidades institucionales y posibiliten la participación pública. Los programas de recuperación, conjuntamente con un mayor grado de concienciación y de participación pública después de un desastre, representan una valiosa oportunidad para desarrollar y ejecutar medidas a fin de reducir el riesgo de desastres y aplicar el principio de “reconstruir mejor”.

Reducción del riesgo de desastres

El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y las propiedades, una gestión racional de los suelos y del medio ambiente, y una mejor preparación para eventos adversos.

Comentario: El Marco de Acción de Hyogo, que ha recibido el respaldo de las Naciones Unidas, expone y establece un enfoque integral para la reducción del riesgo de desastres. El Marco fue aprobado en 2005 y su resultado previsto es “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”. El sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) ofrece un medio para la cooperación entre los gobiernos, las organizaciones y los agentes de la sociedad civil para ofrecer asistencia en la puesta en práctica del Marco. Es preciso tener presente que algunas veces el término “reducción de desastres” ofrece un mejor reconocimiento de la naturaleza constante del riesgo de desastres y del continuo potencial que existe de reducirlos.

Reforzamiento

El refuerzo o la modernización de las estructuras existentes para lograr una mayor resistencia y resiliencia a los efectos dañinos de las amenazas.

Comentario: El reforzamiento supone la consideración del diseño y de la función de la estructura, la tensión a la que ésta podría estar sujeta debido a ciertas amenazas o posibilidades de futuras amenazas, y la utilidad práctica y los costos de las diferentes opciones de reforzamiento. Entre los ejemplos de reforzamiento figuran la instalación de riostras en paredes rígidas, el refuerzo de columnas, la inclusión de tirantes de acero en las paredes y los techos, la instalación de persianas en las ventanas, y una mejor protección de las instalaciones y los equipos importantes.

Respuesta

El suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante un desastre o inmediatamente después de que ocurra un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos sobre la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.

Comentario: La respuesta ante un desastre se centra predominantemente en las necesidades a corto plazo y algunas veces se denomina “socorro en caso de desastre”. No está muy bien definida la división entre esta etapa de respuesta y la etapa siguiente de recuperación. Algunas acciones de respuesta, tales como el suministro de agua y de vivienda temporal, podrían proseguir durante la etapa de recuperación.

Resiliencia

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

Comentario: Resiliencia significa la capacidad de “resistir la situación inicial” o de “resurgir de” un choque. La resiliencia de una comunidad con respecto a los posibles eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado en que esa comunidad cuenta con los recursos necesarios y es capaz de organizarse tanto antes de los momentos apremiantes como durante estos.

Riesgo

La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.

Comentario: Esta definición es muy similar a la de la Guía 73 de la ISO/IEC. La palabra “riesgo” tiene dos connotaciones distintas: en el lenguaje popular, por lo general se hace hincapié en el concepto de probabilidad o posibilidad de algo, tal como el “riesgo de accidente,” mientras que en un contexto técnico, con frecuencia se hace más hincapié en las consecuencias, en términos de “pérdidas posibles” relativas a cierta causa, lugar y momento en particular. Se puede observar que la gente no necesariamente comparte las mismas percepciones sobre el significado y las causas subyacentes de los diferentes riesgos.

Véanse otros términos relacionados con el riesgo en este glosario: *evaluación del riesgo, gestión correctiva del riesgo de desastres, gestión del riesgo, gestión del riesgo de desastres, gestión prospectiva del riesgo de desastres, planes para la reducción del riesgo de desastres, reducción del riesgo de desastres, riesgo aceptable, riesgo de desastres, riesgo extensivo, riesgo intensivo, riesgo residual, transferencia del riesgo.*

Riesgo aceptable

El nivel de las pérdidas potenciales que una sociedad o comunidad consideran aceptables, según las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas y ambientales existentes.

Comentario: En términos de la ingeniería, también se utiliza riesgo aceptable para evaluar y definir las medidas estructurales y no estructurales necesarias para reducir los posibles daños a la población, las propiedades, los servicios y los sistemas hasta un nivel tolerable, según los códigos o las “prácticas aceptadas” basadas en las probabilidades conocidas de que se materialice una amenaza y otros factores.

Riesgo de desastres

Las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en materia de vidas, condiciones de salud, medios de sustento, bienes y servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un lapso específico en el futuro.

Comentario: La definición del riesgo de desastres refleja el concepto de desastres como resultado de diversas condiciones del riesgo que están presentes continuamente. El riesgo de desastres abarca diferentes tipos de pérdidas posibles, que con frecuencia son difíciles de cuantificar. No obstante, con el conocimiento de las amenazas imperantes y los patrones de población y desarrollo socioeconómico, se pueden evaluar y preparar mapas del riesgo de desastres, al menos en términos generales.

Riesgo intensivo*

El riesgo asociado con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos de materialización de amenazas existentes, los cuales pueden conducir al surgimiento de impactos de desastres potencialmente catastróficos que causarían gran cantidad de muertes y pérdida de bienes.

Comentario: El riesgo intensivo es primordialmente una característica de las grandes ciudades o de zonas densamente pobladas que no sólo están expuestas a amenazas de gran magnitud, tales como fuertes terremotos, volcanes activos, fuertes inundaciones, tsunamis o grandes tormentas, sino que también presentan altos niveles de vulnerabilidad frente a estas amenazas. Véase también “riesgo extensivo”.

Riesgo extensivo*

El riesgo generalizado correlativo de la exposición de poblaciones dispersas a situaciones reiteradas o persistentes con intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza sumamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo de los desastres muy debilitante.

Comentario: El riesgo extensivo es primordialmente una característica de las zonas rurales y las zonas urbanas periféricas, donde las comunidades están expuestas y son vulnerables a inundaciones, aludes, tormentas o sequías recurrentes y localizadas. Por lo general, el riesgo extensivo se relaciona con la pobreza, la urbanización y la degradación ambiental. Véase también “riesgo intensivo”.

Riesgo residual

El riesgo que todavía no se ha controlado, aun cuando existan medidas eficaces para la reducción del riesgo de desastres, y para el cual es preciso mantener las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación.

Comentario: La presencia de un riesgo residual supone una necesidad continua de desarrollar y respaldar las capacidades efectivas de los servicios de emergencia, preparación, respuesta y recuperación, conjuntamente con políticas socioeconómicas, tales como medidas de protección social y mecanismos para la transferencia del riesgo.

Servicios de emergencia

El conjunto de organismos especializados cuya responsabilidad y cuyos objetivos específicos son proteger a la población y los bienes en situaciones de emergencia.

Comentario: Los servicios de emergencia incluyen organismos tales como las autoridades para la protección civil, los cuerpos de policía y de bomberos, los paramédicos, las ambulancias y los servicios médicos de emergencia, al igual que las sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y unidades especializadas en emergencias en cuestiones de electricidad, transporte, comunicaciones y otras organizaciones con incumbencias conexas.

Servicios de los ecosistemas

Los beneficios que obtienen de los ecosistemas las personas y las comunidades.

Comentario: Esta definición se extrae de la Evaluación del Milenio relativa a los Ecosistemas. Entre los beneficios que pueden ofrecer los ecosistemas se encuentran los denominados "servicios de regulación", tales como la regulación de las inundaciones, las sequías y la degradación de los suelos, al igual que los "servicios de provisión", tales como los alimentos y el agua; los "servicios de apoyo", tales como la formación del suelo y el ciclo de nutrientes; y los "servicios culturales", tales como los beneficios recreativos, espirituales, religiosos y otros beneficios inmateriales. El ordenamiento integral de los suelos, del agua y de

los recursos vivos, que promueve la conservación y el uso sostenible, sienta las bases para mantener los servicios de los ecosistemas, incluidos aquellos que contribuyen a reducir el riesgo de desastres.

Sistema de alerta temprana

El conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta que sea oportuna y significativa, con el fin de posibilitar que las personas, las comunidades y las organizaciones sujetas a una amenaza se preparen y actúen de forma apropiada y con suficiente tiempo de anticipación para reducir la posibilidad de que se produzcan pérdidas o daños.

Comentario: Esta definición abarca los diferentes factores necesarios para lograr una respuesta eficaz ante las alertas emitidas. Necesariamente, un sistema de alerta temprana focalizada en las personas comprende cuatro elementos fundamentales: el conocimiento del riesgo; el seguimiento de cerca (o monitoreo), el análisis y el pronóstico de las amenazas; la comunicación o la difusión de las alertas y los avisos; y las capacidades locales para responder frente a la alerta recibida. También se utiliza la expresión "sistema de alerta de principio a fin" para destacar el hecho de que los sistemas de alerta deben abarcar todas las etapas, desde la detección de una amenaza hasta la respuesta comunitaria.

Transferencia del riesgo

El proceso de trasladar oficial u oficiosamente las consecuencias financieras de un determinado riesgo de una parte afectada a otra, a consecuencia del cual una familia, comunidad, empresa o autoridad estatal obtendrá recursos de otra parte después que se produzca un desastre, a cambio de beneficios sociales o financieros compensatorios o prolongados que se brindan a la otra parte.

Comentario: Un medio muy conocido de transferencia del riesgo son los seguros, en virtud de los cuales se obtiene la cobertura de un riesgo por parte de una aseguradora a cambio del pago de primas continuas a ésta. La transferencia del riesgo puede efectuarse oficiosamente dentro de una familia o de redes comunitarias, en las cuales hay expectativas recíprocas de ayuda mutua mediante créditos o donaciones,

al igual que oficialmente, cuando los gobiernos, las aseguradoras, los bancos multilaterales y otras grandes entidades asumen el riesgo y establecen mecanismos para ayudar a enfrentar las pérdidas en caso de que sobrevengan eventos de importancia. Entre estos mecanismos figuran los contratos de seguros y de reaseguros, los bonos para caso de catástrofes, los servicios de crédito de contingencia y los fondos de reserva, en que los costos se cubren mediante primas, contribuciones de los inversionistas, tasas de interés y ahorros, respectivamente.

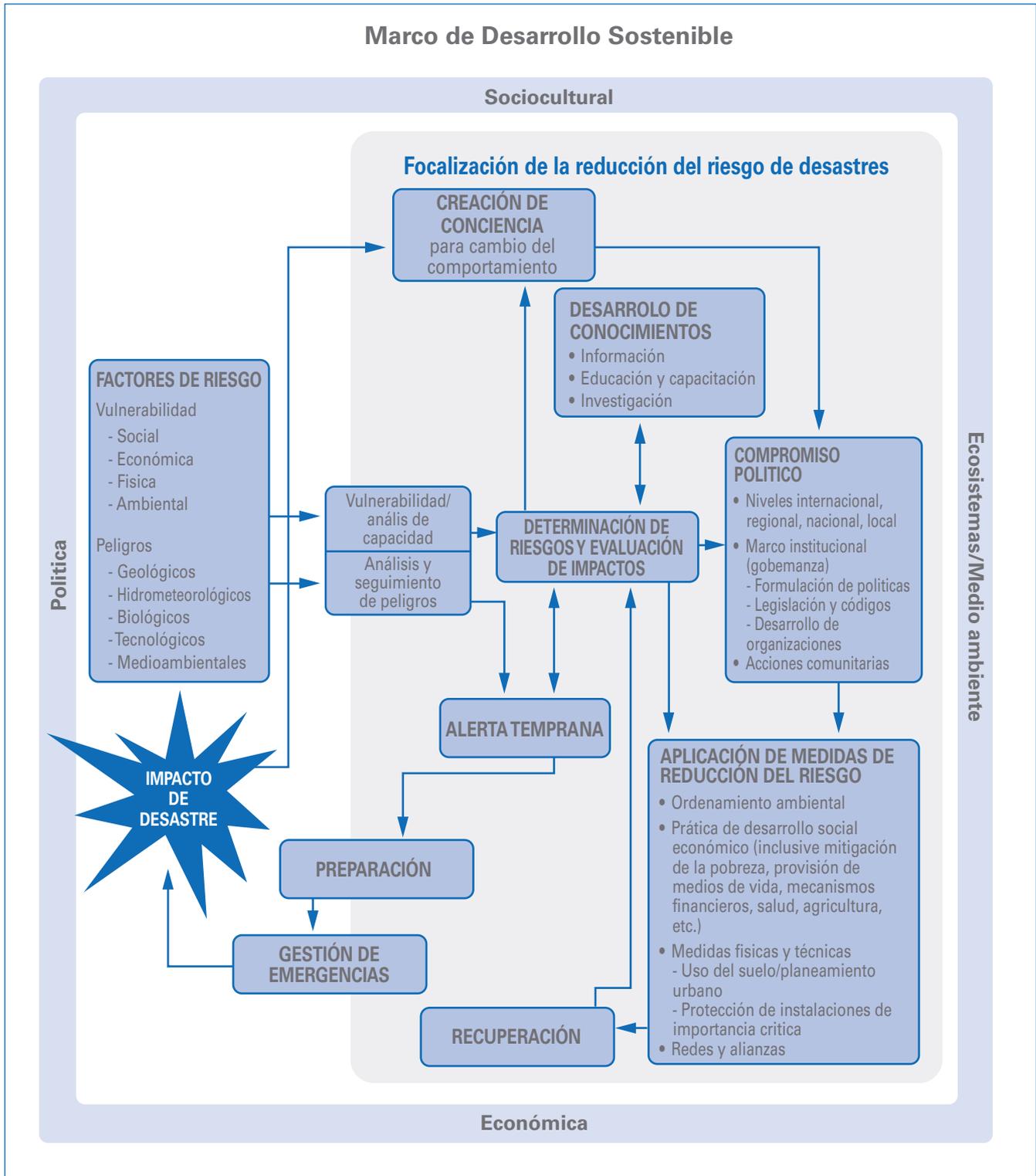
Vulnerabilidad

Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.

Comentario: Existen diversos aspectos de la vulnerabilidad, dimanados de diversos factores físicos, sociales, económicos y ambientales. Entre los ejemplos figuran el diseño inadecuado y la construcción deficiente de los edificios, la protección inadecuada de los bienes, la falta de información y de concienciación pública, un reconocimiento oficial limitado del riesgo y de las medidas de preparación y la escasa atención prestada a una gestión ambiental racional y prudente. La vulnerabilidad varía considerablemente dentro de una comunidad y en el transcurso del tiempo. Esta definición caracteriza la vulnerabilidad como un rasgo de los elementos de interés (comunidad, sistema o bien) que es independiente de su exposición. Sin embargo, en su acepción común, con frecuencia esta palabra se utiliza más ampliamente para incluir también el grado de exposición de esos elementos.

* Términos nuevos e incipientes que, aunque no tienen un uso generalizado, revisten una creciente relevancia profesional. Todavía se están celebrando amplias consultas sobre las definiciones de estos términos, por lo que éstas podrían cambiar en el futuro.

Anexo 2. Esferas de la RRD de importancia crítica en el MAH



Fuente: Secretaría de la EIRD

Anexo 3. Ejemplos de MANUD que incluyen temas de RRD

A continuación figuran breves sinopsis relativas a diferentes países, que ilustran de qué manera se integró la RRD en el respectivo MANUD. La versión completa de los MANUD puede encontrarse en: <http://www.undg.org/index.cfm?P=234&f=A>

PAÍS	CICLO DEL MANUD	OBSERVACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA RRD EN EL MANUD
Bangladesh	2006-2010	Resultado 4: Protección social y reducción del riesgo de desastres: "Se fortalece la seguridad humana y se reduce la vulnerabilidad a los riesgos sociales, económicos y naturales". El Grupo de DRM también produjo un marco separado para 2006-2010
Belice	2007-2011	Resultado: Para 2011, se habrán establecido los marcos y las capacidades nacionales para fortalecer la capacidad de abordar adecuadamente la adaptación a los desastres y la mitigación del impacto de los desastres, además de un ordenamiento integral, equitativo, sostenible y eficaz de los recursos naturales de la nación.
Camboya	2006-2010	Efecto directo 4: Agricultura y Pobreza, se refiere a la mayor resiliencia frente a los "choques"; inclusive el establecimiento de planes de preparación y respuesta y el aumento de la capacidad de hacer frente a los riesgos y responder a los choques naturales y a los resultantes de la actividad humana.
Eritrea	2007-2011	Efecto directo 2: Para 2011, se habrá establecido a nivel nacional, regional y local un mecanismo nacional de coordinación para la prevención, la preparación y la mitigación de desastres. El producto 2.4.1 indica que debe formularse una estrategia para la prevención, la preparación y la mitigación de desastres y el producto 2.4.2 aborda el establecimiento de sistemas de alerta temprana para sequías, desastres naturales y conflictos.
Etiopía	2002-2004	Efecto directo 4: Buena gobernanza: Fortalecer la capacidad nacional para la alerta temprana y la gestión de conflictos y situaciones de inestabilidad. Efecto directo 5: Proporcionar acceso a servicios sociales básicos. Satisfacer las necesidades de una gran proporción de la población externamente al sistema normal de prestación de servicios (niños y adolescentes que no asisten a la escuela, niños con necesidades especiales, niños que trabajan, niños huérfanos a causa del VIH/SIDA, niños afectados por conflictos y crisis naturales como la sequía).
Georgia	2006-2010	Efecto directo 4: Reducción del riesgo y el impacto de desastres causados por la acción humana y de desastres naturales.

PAÍS

CICLO DEL MANUD

OBSERVACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA RRD EN EL MANUD

Guatemala

2004-2008

Efecto directo 4: Acceso de los más vulnerables a los servicios sociales. El efecto directo 4.7 menciona los servicios básicos proporcionados a las personas más vulnerables a los desastres naturales y a las crisis socioeconómicas (centrándose en el socorro alimentario de emergencia y la preparación del sector de salud).

India

2008-2012

Efecto directo 4: Reducción de la vulnerabilidad: Para 2012 “las personas más vulnerables, incluidas mujeres y niñas, y el gobierno a todos los niveles tendrá mayores posibilidades de preparación, respuesta y adaptación o recuperación frente a desastres y cambios medioambientales que ocurren repentina o lentamente”. Dado que anteriormente la RRD era también una de las prioridades intersectoriales, se proporcionaron insumos a otros conjuntos temáticos, como gobernanza y protección a la infancia. Al comenzar el ciclo del MANUD se formó el Grupo de Reducción de la Vulnerabilidad, en el que se combinaron las cuestiones relativas a reducción de desastres y cambio del medio ambiente.

Indonesia

2006-2010

En correspondencia con el Efecto directo de gobernanza, Subefecto directo 3.4, Reducción de la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales y conflictos.

Irán

2005-2009

En una de las cinco esferas prioritarias de cooperación, dentro del Efecto directo 4.2 sobre gestión de casos de desastre y reducción de la vulnerabilidad, se incluyeron el desarrollo sostenible, la gestión de desastres y la eficiencia energética. El proceso del MANUD contó con un grupo de trabajo sobre la RRD, al cual se comunicaron las guías preliminares del GNUM sobre la integración de la RRD.

Kenya

2004-2008

Contribución al fortalecimiento de los sistemas nacionales y locales de preparación para emergencias, prevención, respuesta y mitigación de emergencias.

- Institucionalización a todos los niveles de la política nacional de gestión de desastres.
- Fortalecimiento de la gestión de desastres, incluida una mayor capacidad para la consolidación de la paz, la resolución de conflictos y la reducción de la proliferación de armas de pequeño calibre.
- Mayor capacidad de las autoridades nacionales y de distrito para recopilar, difundir y utilizar datos de alerta temprana, evaluación de la vulnerabilidad y evaluación de las necesidades.

RPD Lao

2007-2011

En correspondencia con Reducción de la pobreza, Efecto directo 1.4 sobre mayor apropiación nacional y mayor capacidad de planificación y ejecución de proyectos en pro de los pobres, armonización y coordinación, y gestión de desastres, con focalización en la respuesta gubernamental y la capacidad de rehabilitación (Producto 1.4.4).

PAÍS

CICLO DEL MANUD

OBSERVACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA RRD EN EL MANUD

**ex República
Yugoslava de
Macedonia**

2005-2009

El Efecto directo Gobernanza se refiere a la DRM: Efecto directo 1.4 Fortalecimiento de la respuesta intersectorial nacional coordinada y oportuna a los desastres naturales y antropogénicos y las crisis repentinas.

- Establecimiento y colocación en condiciones operacionales de un sistema nacional de protección de los niños escolares en caso de desastres naturales (UNICEF).
- Posibilidad de que las instituciones nacionales hagan frente a las emergencias en el sector de salud (OMS). Mayor acceso de la población a suministros oportunos para emergencias de salud (OMS).
- Establecimiento de mecanismos intersectoriales integrados para gestión de desastres, crisis, planificación de contingencia y prevención (PNUD).

Malawi

2000-2006

El MANUD indica que el sistema de las Naciones Unidas debe apoyar la incorporación de estrategias nacionales de mitigación de desastres en el programa nacional de desarrollo. Esto incluye el apoyo al establecimiento de sistemas nacionales de alerta temprana y de contingencia, la incorporación de la gestión de desastres en todos los planes sectoriales y de gestión ecológica y la ejecución práctica de planes nacionales de preparación para desastres cuando surja la necesidad.

Maldivas

2003-2007

Efecto directo 2: Reducción del riesgo de desastres y gestión medioambiental. Efecto directo 1: Equidad social, y también "aumento de los conocimientos y las aptitudes prácticas que poseen las personas para protegerse a sí mismas contra los daños"; en correspondencia con el efecto directo del programa para el país sobre un ámbito propicio para servicios sociales y albergues.

Marruecos

2007-2011

Efecto directo A.1: adaptación al cambio climático y protección contra los desastres naturales.

Mongolia

2007-2011

En correspondencia con el Efecto directo relativo a medio ambiente sostenible, el Efecto directo 3.2 sobre minimización de riesgos y consecuencias de los desastres naturales. También se mencionan los desastres en la matriz, en correspondencia con riesgos y supuestos.

Mozambique

2002-2006

El Producto estratégico 1.1 establece: Minimización de los posibles desastres nacionales que afectan específicamente a Mozambique, y de sus efectos sobre el desarrollo nacional, prestando atención especial al aumento de los mecanismos nacionales y comunitarios eficaces para prevención, preparación y respuesta a los desastres naturales.

PAÍS

CICLO DEL MANUD

OBSERVACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA RRD EN EL MANUD

Nepal

2008-2010

Se mencionan los desastres naturales como riesgo intersectorial para el logro de los efectos directos del MANUD. En correspondencia con el Efecto directo C.4, Medios de vida, la matriz incluye la reducción de los riesgos contra amenazas naturales a los medios de vida y las infraestructuras urbanas y rurales.

El proceso del MANUD incluyó un grupo de trabajo del MANUD sobre RRD, al cual se comunicó el proyecto de guía del GNUD.

Perú

2006-2010

En correspondencia con el Efecto directo 3.4 sobre gobernanza, se incluye la preparación para desastres en los ministerios sectoriales.

Senegal

2007-2011

El Efecto directo 3.6 relativo a desarrollo de la capacidad institucional a niveles nacional y de las comunidades locales para la administración del desarrollo local y la prevención de crisis, desastres naturales y epidemias. También se incluye un Producto sobre riesgo urbano (1.6). El Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza 2006-2010 tiene como una de sus prioridades la protección social y la prevención y gestión de los riesgos y los desastres.

Siria

2007-2011

Efecto directo 5.1: Aumento de la capacidad nacional y local para reducir el riesgo y prevenir desastres.

Efecto directo 5.2: Establecimiento de un sistema integral y coordinado de gestión de desastres.

Efecto directo 5.3: En caso de desastres, se ha de proporcionar una respuesta eficaz y coordinada mediante actividades oportunas y adecuadas de apreciación preliminar, socorro, rehabilitación y recuperación.

Sri Lanka

2008-2012

En correspondencia con los efectos directos de reducción de la pobreza (capacidad de las fuentes de servicios socioeconómicos en cuanto a preparación, respuesta y mitigación) y gobernanza (rendición de cuentas y eficacia de la coordinación de la ayuda), la gestión del riesgo de desastres es una de las cuestiones intersectoriales y se incluye concretamente en relación con la capacidad de gestión del riesgo de desastres.

Swazilandia

2001-2005

Desarrollo de la capacidad de gestión del medio ambiente y de los desastres utilizando un enfoque multisectorial, para lograr el desarrollo sostenible mediante: 1) fomento de las capacidades a todos los niveles para mejorar las actividades de prevención, preparación y respuesta eficaces y hacer frente a futuros desastres; 2) respuesta en casos de emergencia y desastres utilizando mecanismos del DMT.

PAÍS

CICLO DEL MANUD

OBSERVACIONES SOBRE LA
INTEGRACIÓN DE LA RRD EN EL MANUD

Tanzania

2007-2010

El Efecto directo 6 abarca los siguientes productos:

1. Fortalecimiento de las capacidades normativas sobre reducción de riesgos y gestión de desastres en el Gobierno de Tanzania y de socorro en emergencias y rehabilitación en el Gobierno de Zanzíbar;
2. Apoyo a la coordinación intersectorial y la incorporación de la gestión del riesgo de desastres;
3. Elaboración de tecnologías de la construcción y selección de materiales de construcción para su utilización en zonas propensas a los desastres y en programas de rehabilitación y reconstrucción.

Turquía

2001-2005

Incorporación del establecimiento de mecanismos nacionales de preparación y mitigación de desastres, en correspondencia con la gobernanza y la descentralización.

Viet Nam

2006-2010

El efecto directo 1, relativo al crecimiento sostenible, incluye un Subefecto 1.5, sobre capacidad para responder a los desastres.

Zimbabwe

2007-2011

Integración de la RRD en la planificación del desarrollo, en el marco de la mejora de medios de vida sostenibles mediante mayores oportunidades de empleo y proyectos de recuperación de las comunidades (Producto 2.4).

Anexo 4. Análisis realizado en el país: lista de verificación para determinar las carencias en la información sobre la RRD y temas conexos

1) Examinar la situación del país con respecto a los estándares correspondientes a obligaciones dimanadas de tratados acordados internacionalmente, objetivos de desarrollo y acuerdos internacionales pertinentes, incluido el MAH.

- ¿Se han examinado los planes de acción para el logro de los ODM a fin de establecer sus impactos sobre el riesgo de desastres y la vulnerabilidad?
- ¿Se han examinado los planes de acción para la adaptación al cambio climático, a fin de establecer su grado de complementariedad con el riesgo de desastres y la vulnerabilidad?
- ¿Se han realizado análisis para determinar si el logro de las metas de los ODM está amenazado por el riesgo de desastres?
- ¿Existe suficiente información para determinar en qué medida el país ya ha satisfecho, o está en vías de satisfacer, las prioridades del MAH, y detectar las lagunas de importancia crítica?

2) Pasar revista a la disponibilidad de información sobre riesgos y vulnerabilidad a los desastres, determinar pautas de discriminación y desigualdad relacionadas con los desastres y describirlas en relación con la situación de los grupos excluidos y cuya vulnerabilidad a los desastres se ha agravado debido a la denegación de sus derechos.

- ¿Se han realizado evaluaciones para caracterizar el riesgo de desastres y la vulnerabilidad de diversos sectores, regiones o poblaciones frente a diversas amenazas?
- ¿Han considerado esas evaluaciones la evolución de las pautas de riesgo (en relación con pautas cambiantes de riesgo y de amenazas, demografía, valor y ubicación de los elementos expuestos, y vulnerabilidad)?

- ¿Se han desagregado suficientemente los datos sobre riesgos y vulnerabilidad (por ejemplo, por sexo, edad, grupo étnico, discapacidad, región, religión e idioma) para individualizar a los grupos excluidos?
- ¿Describe el análisis las pautas de vulnerabilidad, inclusive las diferentes maneras en que experimentan la vulnerabilidad las mujeres, los hombres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad?
- ¿Hay entre los problemas y dificultades detectados prioridades evidentes?
- ¿Se han determinado las causas profundas de esos problemas y dificultades?

3) Pasar revista a la disponibilidad de información sobre necesidades de desarrollo de las capacidades a diferentes niveles.

- ¿Determina el análisis las responsabilidades, capacidades y lagunas en la capacidad de participantes clave para abordar los problemas y dificultades a nivel nacional, subnacional, comunitario y de los hogares?
- ¿Se han determinado las causas profundas de esos problemas o dificultades?

Anexo 5. Determinación de las partes interesadas pertinentes en toda la gama de actividades de la RRD

La RRD requiere aportaciones múltiples participantes en los sectores tanto de asistencia humanitaria como de desarrollo. La apropiación por el gobierno del proceso es un factor esencial de éxito y será necesario que el UNCT consulte a los asociados en toda la gama de actividades de reducción del riesgo. Evidentemente, la medida en que pueden ser consultados esos asociados variará, pero la lista que figura a continuación es indicativa de amplios grupos de partes interesadas. La lista abarca los responsables o participantes en:

Coordinación—órganos gubernamentales y no gubernamentales responsables de: a) coordinación de actividades relacionadas con la RRD, incluida la planificación del desarrollo y la adopción de decisiones, y (de existir) coordinadores del MAH¹² y plataformas nacionales multisectoriales y con múltiples partes interesadas para la RRD¹³; b) procesos de desarrollo nacional, entre ellos planificación y finanzas; y c) otras esferas conexas, inclusive la adaptación al cambio climático, la inseguridad alimentaria y la protección social.

Sectores de importancia crítica que afectan a poblaciones sumamente vulnerables o a las más expuestas al riesgo de desastres —inclusive: a) ministerios técnicos y organismos técnicos responsables de la prestación de servicios de importancia crítica y de las infraestructuras esenciales para la supervivencia, como salud, educación, policía, abastecimiento de agua, caminos, transportes y telecomunicaciones; b) ministerios y organismos cuyas acciones pueden tener un papel importante en cuanto a aumentar o reducir el riesgo de desastres, incluidos los encargados de planificación urbana y silvicultura; y c) organismos encargados de representar los derechos y las necesidades de grupos sumamente vulnerables o marginados (inclusive los ministerios gubernamentales responsables de asuntos de la mujer).

Gestión de desastres—colaboración con el organismo o departamento gubernamental que asume la principal responsabilidad de gestión de desastres, inclusive la respuesta a emergencias, las alertas tempranas y la preparación. En muchos países, esas responsabilidades corresponden a una dirección nacional de gestión de desastres. Otros interesados gubernamentales de importancia crítica son los servicios técnicos nacionales (meteorológico, hidrológico, geológico, marino, etc.), y también es preciso consultar a otras partes interesadas no gubernamentales, entre ellas ONG, OSC y organizaciones de la Cruz Roja/Media Luna Roja.

Análisis y graficación del riesgo—los servicios nacionales científicos y técnicos (meteorológico, hidrológico, geológico, marino, aeronáutico, etc.) con frecuencia pueden proporcionar múltiples informaciones acerca de amenazas, trayectorias históricas y proyecciones de amenazas. Es preciso complementar esta información con datos acerca de los elementos expuestos y su vulnerabilidad, disponibles de servicios gubernamentales de estadísticas, ministerios sectoriales y universidades. Algunos países tienen coordinadores con dedicación exclusiva al análisis y a la confección de mapas sobre la distribución de riesgos.

El UNCT debería tratar de consultar a todos los organismos, residentes y no residentes, a fin de determinar cuál de ellos tendrá un importante papel que desempeñar en la RRD.

Anexo 6. Apreciación del riesgo de desastres y de las capacidades al respecto: información clave

En este Anexo se ofrece más información sobre la manera de tener acceso y determinar el valor de la información sobre los diferentes aspectos del riesgo de desastres: amenazas; exposición; vulnerabilidad; y capacidad.

Información sobre amenazas

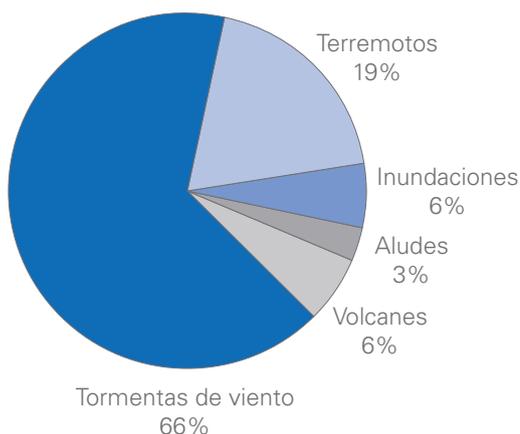
Las amenazas se caracterizan en función de su magnitud, su duración, su ubicación y la oportunidad en que se materializan. El propósito es calcular la probabilidad en correspondencia con cada una de esas características de las amenazas. Si bien hay estándares para el seguimiento, la detección y el pronóstico de las amenazas, no hay una metodología estándar para caracterizar las amenazas. Hay en curso iniciativas impulsadas por organismos internacionales a fin de subsanar esa carencia.

Como medida preliminar, el UNCT puede preparar una reseña de las amenazas que típicamente afectan al país. Un simple instrumento basado en la Web está disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/introduction.htm>

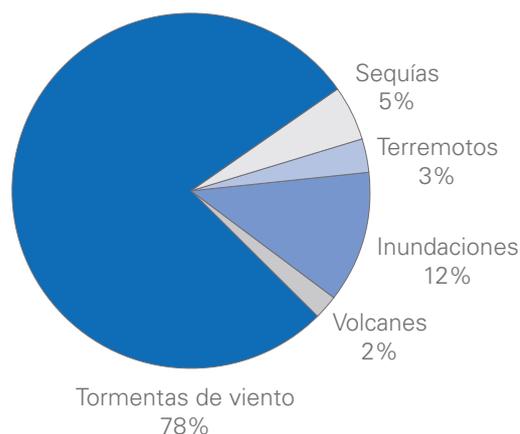
El recuadro a continuación ilustra una simple sinopsis basada en el porcentaje de personas muertas y afectadas a raíz de varios tipos de desastres. Por lo común, la información acerca de las amenazas y los análisis conexos está disponible en los diversos servicios nacionales de índole científica y técnica (meteorológicos¹⁴, hidrológicos, geológicos, marinos, aeronáuticos, etc.).

Ilustración de una sinopsis de riesgos con indicación de la distribución de los riesgos por tipo de amenaza, sobre la base de datos históricos

Porcentaje de personas muertas, por tipo de desastre



Porcentaje de personas afectadas, por tipo de desastre



a) Amenazas geológicas

Terremoto: Graficación de la distribución prevista de vibraciones terrestres sísmicas, con la probabilidad conexa de que ocurra en un período dado (excedencia típica esperada de la probabilidad de un 10% de aceleración máxima terrestre en 50 años, que corresponde a períodos de reiteración de 475 años).

Aludes y deslizamientos de tierra: Graficación en mapas de la susceptibilidad de fallas en taludes (zonas propensas a los deslizamientos de tierras).

b) Amenazas hidrometeorológicas

Lluvias copiosas e inundaciones: La amenaza relativa a precipitaciones pluviales puede expresarse en términos de precipitaciones mínimas y máximas durante un cierto lapso. Es posible realizar una cartografía de las zonas propensas a las inundaciones en relación con el período correlativo de reiteración de las precipitaciones (típicamente 10, 25, 50 100, 200, 500, 1.000 años). Son elementos importantes la cobertura de la zona inundada y la profundidad de las aguas.

Ciclones: Es posible confeccionar mapas de la frecuencia con que se prevé que ocurrirán ciclones en correspondencia con las diferentes categorías indicadas en la escala Saffir-Simpson.

Sequía: Pueden utilizarse varios índices de sequía a fin de caracterizar los riesgos relativos a diferentes tipos de sequías (hidrológicas, agrícolas).

Vientos intensos: La graficación suele indicar los vientos en su punto máximo y los vientos de intensidad sostenida.

Olas de calor: Altas temperaturas sostenidas durante períodos largos (por lo común, 72 horas).

Las proyecciones del cambio climático basadas en la reducción de la escala de los productos que se indican en los modelos de clima del IPCC pueden proporcionar información útil acerca de las pautas de amenazas que pueden preverse a lo largo de los años y los decenios.

Información sobre elementos expuestos al riesgo de desastres

Es necesario contar con datos que determinen quiénes o qué han de sufrir probablemente los impactos y dónde están ubicados. Si bien en las bases de datos mundiales y regionales hay disponibles algunos datos históricos sobre pérdidas, esos conjuntos de datos mundiales por lo general no incluyen los elementos que valoran los gobiernos nacionales o las comunidades locales. Con frecuencia se logra determinar los elementos de riesgo celebrando consultas con las partes interesadas. Tal vez se disponga de información sobre esos elementos y la serie histórica de los impactos de desastres por conducto de los servicios de estadística de diversos ministerios, redes académicas y otras instancias. Entre los elementos comunes figuran los siguientes:

- a) **Estadísticas de población:** Información censal, información sobre ingresos, desagregada tanto como sea posible por sexo, edad, zona geográfica y grupo étnico, entre otros factores.
- b) **Inventario de edificios:** Número de edificios, ubicación, altura, materiales, tipos estructurales y edad.
- c) **Datos de infraestructura:** Líneas de alimentación (agua, energía, gas, telecomunicaciones, caminos, ferrocarriles), estructuras de importancia crítica (represas, sistemas de riego, centrales de energía, etc.) y sectores de importancia crítica, por ejemplo, el de salud.
- d) **Información sobre el sector de producción:** Instalaciones industriales de importancia crítica, materiales tóxicos, agricultura, ganadería, instalaciones del sector financiero, e instalaciones y redes comerciales.

- e) **Bienes culturales:** Edificios históricos y monumentos culturales.

Información sobre vulnerabilidad

La vulnerabilidad es un concepto polifacético mediante el cual se caracteriza quiénes o qué han de sufrir probablemente impactos y la capacidad de esos elementos para reducir el riesgo o hacer frente a los impactos. Si bien no existe una metodología única de evaluación de la vulnerabilidad apta para todas las situaciones y todas las necesidades, muchas evaluaciones requieren información sobre los elementos que están expuestos y las capacidades para reducir el riesgo de desastres.

a) Vulnerabilidad física

Funciones de vulnerabilidad (relaciones de intensidad entre los daños previstos y las amenazas) para cada tipo de elemento expuesto. Por ejemplo, el daño previsto en una vivienda de adobe para un temblor de tierra de intensidad V es diferente del daño previsto en una vivienda de hormigón armado sujeta al mismo temblor de tierra.

Funciones de perturbación de la funcionalidad de instalaciones de importancia crítica. Por ejemplo, tal vez un hospital no se desmorone, pero puede quedar imposibilitado de funcionar debido a los daños a vías de acceso o a equipos de importancia crítica.

Funciones de recuperación de instalaciones de importancia crítica. Son relaciones que estiman el tiempo necesario para que una instalación o un sistema de importancia crítica recupere un 100% de su funcionalidad. El tiempo necesario para recuperar totalmente el abastecimiento de agua, por ejemplo, determinará el nivel de pérdidas financieras debidas a la interrupción de actividades productivas que necesitan agua y/o el lapso durante el cual es preciso organizar abastecimiento de agua de emergencia para la población.

b) Vulnerabilidad social

- Desigualdad económica
- Género
- Composición étnica, minorías
- Distribución por edades
- Niveles de educación
- Análisis de la seguridad alimentaria (inclusive elementos de producción, acceso
- estabilidad)
- Degradación del medio ambiente

Información sobre las capacidades

La información sobre la apreciación de las capacidades determina las capacidades existentes y las lagunas en la capacidad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (incluidas entidades de la sociedad civil y del sector privado y grupos comunitarios) para la gestión y la reducción del riesgo de desastres. No hay un único enfoque del fomento de las capacidades de personas, organizaciones y comunidades para proporcionar los servicios necesarios a fin de reducir el riesgo; el análisis de la capacidad para la RRD debe encuadrarse en consonancia con el MAH, que indica capacidades de importancia crítica necesarias para poner en marcha cada uno de los elementos de la reducción de riesgos.

Es importante considerar las vulnerabilidades y las capacidades para la RRD a todos los niveles. Los niveles subnacional y comunitario son particularmente importantes debido a que proporcionan la primera línea de respuesta a eventos de desastre cuando estos ocurren, y cumplen funciones de importancia crítica en cuanto a salvar vidas y medios de vida.

a) Capacidades institucionales

Capacidad jurídica. Es preciso compilar toda la legislación pertinente a las actividades de reglamentación con fines de prevención, respuesta y recuperación tras los desastres, así como información sobre la existencia de cualquier mecanismo conexo para el cumplimiento obligatorio de esas normas.

Capacidad financiera. Es necesario determinar en qué medida se asignan recursos en apoyo de la prevención, la respuesta y la recuperación tras los desastres. Es preciso considerar los gastos en la presupuestación a todos los niveles, en el ámbito tanto gubernamental como no gubernamental

Capacidad de coordinación. Es menester determinar la existencia, el papel y la eficacia de mecanismos establecidos de coordinación de la RRD y otras esferas conexas de importancia crítica, por ejemplo, adaptación al cambio climático. ¿Existe esta capacidad, inclusive mediante la asignación de papeles y responsabilidades determinados o convenidos, para coordinar todos los aspectos clave de la RRD? ¿Con cuanta eficacia se coordinan recíprocamente los mecanismos de coordinación? Por ejemplo, ¿están bien vinculados y bien compenetrados de la labor de todos los demás los mecanismos de coordinación para la adaptación al cambio climático, la RRD y la protección social?

Capacidad en las organizaciones. Determinélese si se han establecido en todo el país estructuras apropiadas de organización para la puesta en práctica de la RRD (por ejemplo, ¿existe un organismo encargado de la gestión de desastres en una ubicación institucional apropiada?) a fin de apoyar la realización de actividades de prevención, respuesta y recuperación tras los desastres.

Capacidad política. Determinélese si hay suficiente estabilidad, voluntad y compromiso políticos para apoyar programas de RRD (por ejemplo, ¿se han establecido políticas que expresen claramente cómo se asigna prioridad a la RRD?).

Capacidad de seguimiento. Determinélese si el gobierno posee capacidad suficiente para el seguimiento y la evaluación del impacto de las intervenciones para la reducción del riesgo. ¿Ha establecido el gobierno datos básicos de referencia e indicadores con referencia a los cuales efectuar el seguimiento del progreso?, y ¿existe la capacidad (por ejemplo, sistemas de seguimiento) de cumplir con esas funciones en

una zona apreciable del país o un sector sustancial de la población?

b) Capacidades para determinar el grado de riesgo, efectuar seguimientos y proporcionar alerta temprana

Capacidad de alerta temprana. Determinélese en qué medida hay capacidades suficientes para la detección, el seguimiento, y el pronóstico de los riesgos y la difusión de mensajes claros y apropiados entre las poblaciones en situación de riesgo y las partes interesadas que tienen la obligación de responder. Las capacidades de alerta temprana abarcan: i) detección de amenazas, seguimiento y pronóstico; ii) apreciación del riesgo planteado por una amenaza específica; iii) difusión y comunicación de la información sobre la alerta entre los funcionarios ejecutivos y la población que corre riesgo; iv) activación de los preparativos para emergencias y las medidas de protección y evacuación, de modo de reducir los impactos de un evento. Para lograrlo, es necesario que se hayan establecido medidas y marcos específicos de gobernanza a fin de apoyar la colaboración entre los organismos, especialmente al abordar situaciones de emergencia, así como el desarrollo de las capacidades, el intercambio de información y las mejoras continuas a los sistemas. Los sistemas de alerta temprana tienen un gran potencial para salvar vidas y, en menor medida, salvar medios de vida.

Capacidad para determinar el grado de riesgo. Determinélese si existen capacidades apropiadas para investigar, observar, analizar, graficar y, siempre que sea posible, pronosticar la posible materialización de las amenazas, los elementos expuestos y sus vulnerabilidades. Muchos países, realizan proyecciones (utilizando modelos) de impactos de desastre sobre la base de hipótesis acerca de futuros desastres, aplicando métodos probabilísticos de determinación de riesgos.

Capacidad de gestión de la información. Determinélese si existe capacidad para registrar, analizar, resumir, difundir e intercambiar

información y datos estadísticos sobre graficación de amenazas, riesgo de desastres, impactos y pérdidas; y elabórense metodologías comunes para la apreciación y el seguimiento del riesgo.

Capacidad para pronosticar futuras pautas de riesgo. Examínese si existe la capacidad de investigar, analizar e informar sobre cambios a largo plazo y cuestiones incipientes que puedan afectar las amenazas, las vulnerabilidades, o las capacidades de las autoridades y las comunidades para responder a los desastres.

Capacidad para subsanar las brechas entre ciencia, políticas y práctica. Examínese en qué medida las instituciones técnicas están en condiciones de comunicar eficazmente la información sobre riesgos a los planificadores y responsables políticos, y en qué medida los responsables políticos y los profesionales están en condiciones de tener acceso y comprender la información técnica de importancia crítica acerca de los riesgos que los afectan.

c) Capacidades en materia de conocimientos, innovación y educación

Capacidad de desarrollo de los recursos humanos. Investíguese en qué medida existen o se están estableciendo mecanismos de capacitación y educación en reducción del riesgo de desastres para reforzar los conocimientos teóricos y prácticos de gobiernos nacionales, subnacionales y locales, entidades de la sociedad civil, voluntarios y otros copartícipes clave en las comunidades.

Conciencia pública y capacidad de impartir información. Examínese si existen actividades de desarrollo de la capacidad para la información al público, a fin de posibilitar que las comunidades participen activamente en las actividades de RRD y las apoyen. ¿Están involucrados efectivamente los medios de difusión?

Capacidad educacional. Considérese si las estructuras de educación académica y no

académica poseen capacidad para impartir formación y crear una comprensión integral de los aspectos de importancia crítica en las amenazas, los riesgos y la vulnerabilidad.

Capacidad de innovación. Examínese si hay capacidad de investigación e innovación tecnológica, si éstas están en condiciones de basarse en conocimientos autóctonos y así lo hacen (por ejemplo, las capacidades para hacer frente a los desastres), y si hay posibilidad de comunicar en un formato accesible los conocimientos e instrumentos técnicos pertinentes a los responsables políticos y los profesionales.

d) Capacidades para reducir los factores de riesgo subyacentes

Capacidad de planificación. Compílese las pruebas objetivas de la existencia de capacidad de planificación integrada que vincule eficazmente la RRD con la planificación del desarrollo, y determínense y pónganse en marcha las medidas de importancia crítica que han de adoptar los sectores pertinentes del gobierno.

Capacidad de resiliencia. Recopílese las pruebas documentadas de la capacidad de adaptación al riesgo mediante la resistencia o el cambio, a fin de llegar a un nivel aceptable de desempeño y ejecución, y mantener ese nivel.

Capacidad de ordenación de los recursos naturales y protección del medio ambiente. Determínense en qué grado hay capacidad, compromiso y actividades en apoyo de sistemas que aseguren el mantenimiento y/o la restauración de servicios de los ecosistemas de importancia vital, incluida la regulación de las inundaciones mediante una ordenación eficaz de los humedales.

Capacidad de reducción del riesgo de los sectores de producción y de servicios. Examínese en qué medida los sectores de producción y de servicios de importancia clave

(por ejemplo, agricultura y pesca) están en condiciones de determinar y mitigar los riesgos.

Capacidad de diseñar y mantener en condiciones de seguridad edificios e infraestructura de importancia crítica.

Investíguese si hay pruebas documentadas de que las nuevas construcciones son seguras, de que la infraestructura de importancia crítica existente está reforzada para resistir las amenazas de desastre y de que los contratistas tengan conocimientos de la situación, estén bien capacitados y tengan incentivos para poner en práctica las disposiciones de los códigos de edificación.

Capacidad de transferencia del riesgo.

Investíguese si hay instrumentos sociales y financieros de transferencia del riesgo (por ejemplo, sistemas de seguros privados y públicos y sistemas de bienestar social), con el propósito de proporcionar protección social a las poblaciones vulnerables en tiempos de desastre o choque. Examínese qué porcentaje de la población tiene acceso a estos mecanismos.

e) Capacidades de preparación y respuesta a emergencias

Capacidad de respuesta a emergencias y recuperación.

Examínese la capacidad existente a todos los niveles para responder a situaciones de emergencia. Verifíquese la disponibilidad de planes de contingencia oportunos y actualizados para todos los sectores y elementos de la población, ensayos para poner a prueba los planes y existencia de encargados bien capacitados para responder a la emergencia (por ejemplo, equipos de búsqueda y rescate, atención de cantidades masivas de víctimas y otros sistemas de salud de emergencia).

Capacidad comunitaria. Investíguese las facultades de las comunidades para protegerse a sí mismas y sus bienes contra el riesgo y el impacto de desastres.

Capacidad de coordinación. Determinése si existen mecanismos gubernamentales para colaborar con las acciones de cooperación regional e internacional en las respuestas a emergencias.

Anexo 7. Ejemplos de la manera en que los desastres afectan a diferentes sectores y esferas de desarrollo y de cómo la RRD puede contribuir a las acciones de desarrollo

Esfera de desarrollo

De qué manera resulta afectada por el riesgo de desastres

Preguntas indicativas

Educación

Impactos directos

- Daño a la infraestructura de educación.
- El desplazamiento de la población interrumpe la escolarización

Impactos indirectos

- Debido a que los hogares tienen menos holgura económica, la escuela es menos costeable y probablemente las más afectadas son las niñas.

¿Cómo puede la actividad sectorial aumentar el riesgo de desastres?

- En zonas sísmicas, la construcción de infraestructura en condiciones deficientes puede aumentar sustancialmente los niveles de exposición.

¿Cómo puede la RRD contribuir a los objetivos sectoriales?

- En zonas propensas a los desastres hay razones de mucho más peso para construir escuelas y alentar la asistencia si los edificios son seguros y los estudiantes y maestros están capacitados en la preparación para desastres.

Salud

Impactos directos

- Daños a la infraestructura de salud, de abastecimiento de agua y de saneamiento.
- Las lesiones y las enfermedades causadas por el desastre debilitan los sistemas de inmunidad.

Impactos indirectos

- Debido a la pérdida de bienes de los hogares, el abastecimiento de agua potable, alimentos y medicamentos es menos costeable.

¿Cómo puede la actividad sectorial aumentar el riesgo de desastres?

- La deficiente planificación en el sector de salud puede redundar en que los afectados por los desastres no tengan acceso a tratamiento médico esencial después de un desastre.

¿Cómo puede la RRD contribuir a los objetivos sectoriales?

- La reducción del riesgo de desastres reducirá las muertes y lesiones cuando se materialicen las amenazas y reducirá la mortalidad a causa de enfermedades debidas a malnutrición y mala calidad del agua y el saneamiento después de los desastres.
- Al mejorar los medios de vida y la seguridad alimentaria de los hogares se reducirá la carga de trabajo de las mujeres y mejorará la nutrición de la familia.

Vivienda, desarrollo urbano e infraestructura

Impactos directos

- Daño a las viviendas, el abastecimiento de agua y otras infraestructuras.
- Los habitantes de tugurios y los residentes en asentamientos transitorios suelen ser gravemente afectados.

Efectos indirectos

- La migración a zonas urbanas inducida por los desastres y el daño a la infraestructura urbana acrecientan el número de habitantes de tugurios carentes de acceso a servicios básicos y exacerbando la pobreza.

¿Cómo puede la actividad sectorial acrecentar el riesgo de desastres?

- La ausencia de reglamentaciones eficaces y de documentación que pruebe la propiedad de tierras o bienes raíces antes del desastre puede redundar en controversias posteriores al desastre, por ejemplo, cuando los hitos de delimitación desaparecen porque los arrastran las aguas.

¿Cómo puede la RRD contribuir a los objetivos sectoriales?

- Las asociaciones para reducción del riesgo que incluyan a protagonistas y temas de interés a nivel comunitario posibilitarán la planificación de infraestructura más sostenible y la ampliación de las contribuciones del sector privado a la reducción de desastres.
- La vivienda es un fundamental en las vidas de los residentes urbanos pobres. Los programas de reducción de del riesgo de desastres que asignan prioridad a la vivienda también contribuirán a preservar los medios de vida.

Anexo 8. Ejemplo de una matriz de resultados del MANUD sensible a la RRD: el MANUD de Georgia

La matriz de resultados es una de las principales herramientas del MANUD. Cada UNCT deberá aplicar las medidas sugeridas en la matriz del MANUD basándose en las prioridades nacionales y en el contexto. La tabla de intervenciones e indicadores de los OMD que ha sido identificada previamente en este documento puede ser aplicada a la matriz basada en resultados.

Se utilizan algunas partes del MANUD de Georgia para mostrar ejemplos de modificaciones de las prioridades nacionales, los efectos directos y los

indicadores a fin de reflejar la RRD. La utilización del MANUD de Georgia como ejemplo no entraña sugerir que es preciso modificar el MANUD de Georgia; más bien, el propósito es utilizar ejemplos reales para demostrar dónde pueden incorporarse algunas de las intervenciones sugeridas en esta Nota de información. Las sugerencias están sombreadas en gris claro. Cuando las características existentes del MANUD apoyan la RRD, éstas se señalan con un matiz de gris más oscuro.

Ejemplo basado en el MANUD de Georgia: Integrando la RRD en Matrices de Resultados

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo República de Georgia – 2006 a 2010

ODM Nacional 1: Erradicar la extrema pobreza

Meta

1: Reducir a la mitad, entre 2000 y 2015, la proporción de personas que viven por debajo del límite de pobreza.

2: Reducir a la mitad, entre 2000 y 2015, la proporción de personas cuyas dietas son desequilibradas.

Subindicador de RRD

La proporción de personas que viven por debajo del límite de pobreza no aumenta en los años en que se materializan las amenazas.

La proporción de personas cuyas dietas son desequilibradas no aumenta en los años en que se materializan muchas amenazas naturales (sequías, terremotos)

Efecto directo 1 del MANUD: Reducción del número de hogares que viven en la pobreza, actualizando su potencial económico y proporcionando medidas de bienestar social.

Efectos directos del Programa de país

1.1 Aumento de la capacidad del Gobierno para aprobar y aplicar políticas y programas conjuntos de reducción de la pobreza, plasmando en la realidad el potencial económico.

Productos del Programa de país

1.1.2 Creación de oportunidades de generación de ingresos mediante el empleo y la producción, incluidas opciones diversificadas de ingreso para las poblaciones en zonas de alto riesgo a fin de reducir su vulnerabilidad a las amenazas (Banco Mundial, FMI, OIM, PMA, FAO).

1.1.3 Acceso de los pobres a los recursos y su utilización, mejora de la situación de las personas vulnerables y con inseguridad alimentaria (PMA, Banco Mundial, PNUD, OIM, FAO).

Asociados

Ministerio de Agricultura; Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales; Ministerio del Medio Ambiente

Ministerio de Agricultura, Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales; Ministerio del Medio Ambiente

1.2 Aprobación y puesta en práctica de mecanismos gubernamentales y sociales conjuntos de protección que respondan a las necesidades de grupos de población verificadamente vulnerables (jubilados, ancianos, adultos y niños con discapacidad, niños de la calle, niños que corren riesgo de institucionalización, hogares en situación desventajosa y personas vulnerables a los desastres).

1.2.2 Apoyo a la formulación de reformas en el sistema de protección social y bienestar de la infancia (UNICEF, PMA, PNUD, ACNUR, OIM), incluidos sistemas de microfinanciación y medidas mínimas de seguridad social y planes de microseguros para proteger los medios de vida contra el riesgo de desastres.

Fondo Estatal de Inversiones Sociales; Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales; Ministerio de Justicia; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Educación y Ciencia.

Efecto directo 2 del MANUD: Fortalecimiento de la eficiencia y la rendición de cuentas de las estructuras de gobernanza a niveles central y local, con miras a un proceso inclusivo y participativo de adopción de decisiones

Efectos directos del Programa de país

Productos del Programa de país

Asociados

2.1 Fortalecimiento de sistemas e instrumentos de planificación estratégica y formulación de políticas, incluidos los instrumentos dedicados a formular reglamentaciones nacionales para la gestión de desastres y el fortalecimiento de los marcos institucionales.

2.1.1 Fortalecimiento y sistematización de la capacidad analítica y de recopilación de datos, utilizando tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en relación con la vulnerabilidad a las amenazas naturales y las tendencias de los impactos de desastres (PNUD, FAO, UNFPA, ACNUR, OIM).

Órganos competentes de la rama ejecutiva del Gobierno.

2.1.2 Fortalecimiento de la difusión de datos desagregados y análisis, incluidos los relativos a la vulnerabilidad a los desastres, en las dependencias del gobierno y en la sociedad civil, mediante la utilización del sistema DevInfo (PNUD, FAO, UNFPA, OIM, UNICEF).

Departamento de Estadística del Ministerio de Economía.

2.2 Fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión.

2.2.2 Deslinde de competencias y responsabilidades a diferentes niveles del gobierno, incluidas las responsabilidades para la reducción del riesgo de desastres, la apreciación de la vulnerabilidad y la preparación y respuesta para los desastres (UNDP, OIM).

Órganos competentes de la rama ejecutiva del Gobierno

2.2.3 Promoción de la sostenibilidad financiera y la autonomía de los gobiernos locales, inclusive en lo relativo a mitigación, preparación y respuesta en caso de desastres (PNUD).

Comités pertinentes del Parlamento

2.2.4 Consolidación de la capacidad gubernamental de asumir y poner en práctica competencias, inclusive las previstas en el marco nacional reglamentario para la gestión de desastres (PNUD, FAO, UNIFEM, OIM).

USAID, por conducto de Development Alternatives, Inc.

Efecto directo 4 del MANUD: Reducción del riesgo y el impacto de desastres antropogénicos y naturales

Efectos directos del Programa de país	Productos del Programa de país	Asociados
<p>4.1 Establecimiento y colocación en condiciones operacionales de las capacidades para la gestión de desastres a nivel nacional.</p>	<p>4.1.1 Formulación de políticas de reducción del riesgo de desastres naturales y establecimiento de eficaces capacidades gubernamentales para la gestión de emergencias (es decir, con claridad y coordinación en el mandato, las facultades, la cadena de responsabilidades y una cabal institucionalización) (PNUD, Dependencia de Transición de UNRCO).</p> <p>4.1.2 Mantenimiento y fortalecimiento de las capacidades de preparación y gestión de emergencias en el equipo internacional de gestión de desastres, con el propósito de apoyar al Gobierno para que proporcione una respuesta adecuada (PNUD, Dependencia de Transición de la UNRCO)¹⁶.</p>	<p>Dependencias pertinentes del Gobierno</p> <p>Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Gobierno de los Estados Unidos, otros donantes</p> <p>Equipo de gestión de desastres, organismos no miembros del sistema de las Naciones Unidas</p>
<p>4.2 Establecimiento y colocación en condiciones operacionales de sistemas nacionales de preparación para desastres y alerta temprana.</p>	<p>4.2.1 Fortalecimiento de la capacidad de preparación del gobierno para proporcionar una respuesta adecuada (PNUD, Dependencia de Transición de la UNRCO, otros organismos de las Naciones Unidas para el socorro).</p> <p>4.2.2 Fortalecimiento de la capacidad de vigilancia sísmica y pronóstico agrícola conexo (PNUD, Dependencia de Transición de la UNRCO).</p>	<p>Equipo de gestión de desastres con organismos no miembros de las Naciones Unidas, organismos donantes</p> <p>Dependencias pertinentes del Gobierno (Departamento de Hidrometeorología, Ministerio de Agricultura, Departamento Estatal de Estadística)</p> <p>Instituciones académicas (Instituto de Geofísica, Ingeniería de Terremotos)</p>
<p>4.3 Se asegura una respuesta eficaz a los desastres mediante actividades de socorro inmediato, rehabilitación y recuperación.</p>	<p>4.3.1 Se ha establecido y está en funcionamiento un mecanismo de cooperación entre el DMT internacional y el Gobierno nacional, con delimitación clara de las líneas de responsabilidad para la gestión de crisis (PNUD, Dependencia de Transición de la UNRCO)</p> <p>4.3.2 Fortalecimiento de la respuesta nacional a los desastres mediante actividades de socorro de emergencia, rehabilitación y recuperación (UNICEF, ACNUR, PMA, PNUD, FAO, UNFPA).</p>	<p>Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Gobierno de los Estados Unidos, Banco Mundial</p> <p>Dependencias pertinentes del Gobierno</p> <p>Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Gobierno de los Estados Unidos</p>



Ejemplo basado en el MANUD de Georgia: Integrando el RRD en Marcos de Seguimiento y Evaluación

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo República de Georgia – 2006 a 2010

Efecto directo 1 del MANUD: Reducción del número de hogares que viven en la pobreza actualizando su potencial económico y proporcionando medidas de bienestar social.

Indicadores & niveles básicos de referencia	Fuentes de verificación	Riesgos y supuestos
<p>1.1 Nivel de pobreza:</p> <p>a) La tasa oficial de pobreza (proporción de la población por debajo del límite nacional de pobreza, definido en 130 lari georgianos por mes), no aumenta en los años en que hay peligros de gran magnitud de orden meteorológico y geofísico.</p> <p>Nivel básico de referencia a): 51% (2004)</p> <p>b) La tasa de pobreza extrema (proporción de la población que vive por debajo del límite de pobreza extrema, definido en 63 lari georgianos por mes) no aumenta en los años de grandes riesgos hidro, meteorológicos y geofísicos y en las zonas geográficas afectadas.</p> <p>Nivel básico de referencia: 17% (2004)</p>	<p>Departamento de Estadística del Estado de Georgia, PNUD</p>	<p>Las condiciones económicas se han estabilizado o han mejorado.</p> <p>El conflicto político está estabilizado.</p> <p>Los desastres naturales están bajo control.</p> <p>Se pronostica y minimiza una crisis de financiación.</p> <p>Se han consolidado las condiciones de seguridad para posibilitar el funcionamiento de los proyectos.</p> <p>Los asociados que participan pueden ofrecer servicios a la población afectada.</p>
<p>1.2 Proporción de la brecha de pobreza:</p> <p>Nivel básico de referencia: 20% del límite oficial de pobreza y 5,6% del límite de pobreza extrema (2004).</p>	<p>Departamento de Estadística del Estado de Georgia, PNUD</p>	

Efecto directo 4 del MANUD: Reducción del riesgo y el impacto de desastres antropogénicos y naturales

Indicadores & niveles básicos de referencia	Fuentes de verificación	Riesgos y supuestos
<p>4.1 El sistema nacional de gestión de desastres está en condiciones operacionales</p> <p>Dato básico de referencia: (hay una muy limitada capacidad de gestión de desastres en el Gobierno)</p> <p>Indicador: Datos básicos de referencia sobre promedio de pérdidas humanas y económicas a causa de desastres: paulatina reducción a lo largo del período del MANUD</p> <p>Datos básicos de referencia: (informes oficiales de las Naciones Unidas u otros informes de evaluación).</p>	<p>Informes de evaluación sobre las personas internamente desplazadas.</p>	<p>Mejora de la gestión de los desastres naturales.</p> <p>Se han concertado acuerdos.</p>

4.4 Las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales hacen suyos o facilitan los acuerdos de paz.

4.5 Reducción del número de personas internamente desplazadas y aumento del número de repatriados en zonas de conflicto.

Informes de evaluación sobre las personas internamente desplazadas.

Mejora de la gestión de los desastres naturales.

Se han concertado acuerdos.

Efecto directo del programa de país: 4.1: Las políticas y las capacidades de gestión de la reducción de riesgos de desastre natural están alineadas a las normas internacionales.

Indicadores

4.1.1 El Gobierno establece oficialmente una entidad encargada de la gestión de los desastres, con claro deslinde de responsabilidades y atribuciones.

4.1.2 Se aprueba legislación para la gestión de crisis.

4.1.3 El equipo internacional de gestión de desastres está funcionando.

Fuentes de Verificación

Riesgos y suposiciones

Se fomenta la capacidad del Gobierno.

Puede demorarse la aprobación de las leyes en función de los procesos y la asignación de prioridades

Efecto directo del programa de país: 4.2: Un sistema de preparación para los desastres y advertencia temprana a nivel nacional se ha puesto en marcha y está funcionando

Indicadores

4.2.1 Se dispone de planes gubernamentales de preparación para emergencia, que son actualizados regularmente.

4.2.2 La entidad especializada del Gobierno produce y utiliza informes de alerta temprana.

Fuentes de Verificación

Planes de contingencia.

Alerta temprana / informes sobre pronósticos.

Riesgos y suposiciones

Las capacidades del Gobierno siguen siendo limitadas.

Hay limitada coordinación entre diversos organismos estatales.

No se utilizan plenamente los informes ni los mecanismos de alerta temprana.

Efecto directo del programa de país: 4.3: Se asegura una respuesta efectiva a los desastres a través de un auxilio inmediato y actividades de rehabilitación y recuperación

Indicadores

4.3.1 Se firma el memorando de entendimiento entre el Equipo Internacional de Gestión de Desastres y el Gobierno.

4.3.2 En caso de emergencia, se activa el memorando de entendimiento y se asegura el socorro de emergencia y la rehabilitación.

4.3.3 Se lleva a cabo la recuperación a largo plazo.

4.3.4 Se han establecido planes de contingencia (por el Gobierno y por el Equipo de Gestión de Desastres).

Fuentes de Verificación

Riesgos y suposiciones

Los planes de contingencia no son actualizados regularmente.

No se pone en práctica plenamente el memorando de entendimiento con el Gobierno.

No hay coordinación suficiente (o la coordinación está ausente entre los diversos participantes en la respuesta)

Anexo 9. Cómo puede integrarse la RRD en esferas de desarrollo: preguntas indicativas

En el cuadro a continuación se sugieren preguntas indicativas que pueden utilizarse en los intercambios de ideas con los miembros del UNCT responsables de diferentes esferas de efectos directos, a fin de crear

conciencia y contribuir a considerar de qué manera el riesgo de desastres puede afectar otros aspectos de la ejecución de proyectos y debe abordarse en el MANUD.

Esfera de desarrollo	Preguntas indagatorias
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Están en vigor códigos de la edificación con fuerza ejecutoria para velar por que las estructuras edilicias de las escuelas estén adecuadamente protegidas contra múltiples amenazas (es decir, terremotos, inundaciones y tormentas)? • ¿Se ha considerado la viabilidad de reforzar las estructuras edilicias de las escuelas, incluso en las comunidades más pobres? • ¿Se reconocen las estructuras edilicias escolares como albergues en caso de desastre? Y ¿se han adoptado medidas adecuadas a fin de preparar esas estructuras edilicias como albergue? • ¿Proporcionan los currículos escolares a todos los niveles información sobre la RRD (inclusive conciencia de los riesgos, preparación y medidas preventivas), particularmente en lo que respecta a mujeres y niños?
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han establecido códigos de edificación y reglamentaciones edilicias con fuerza ejecutoria a fin de asegurar que las instalaciones de salud estén adecuadamente protegidas contra múltiples amenazas (es decir, terremotos, inundaciones y tormentas) y puedan continuar funcionando en tiempos de desastre? • ¿Están preparados los sistemas de salud para abordar las necesidades de salud física y mental de hombres, mujeres, niños, ancianos y personas con discapacidad en situaciones de desastre? • ¿Hay disposiciones para asegurar la continuidad de los servicios de salud y la disponibilidad de personal capacitado, productos farmacéuticos y equipo en emergencias? • ¿Se ha integrado la planificación de la salud en la RRD multisectorial y la preparación para emergencias?
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han instaurado medidas suficientes (planificación del uso del suelo, incluida una mejor ordenación de los recursos naturales por conducto de mecanismos de mercado) a fin de contrarrestar los factores que impulsan la degradación del medio ambiente? • ¿Se han instaurado medidas para fortalecer la reglamentación y la puesta en vigor y las inversiones en la gestión de ecosistemas de importancia crítica para la protección y la resiliencia de poblaciones locales, particularmente en zonas de alto riesgo? • ¿Se han instaurado capacidades y reglamentaciones suficientes a fin de minimizar las consecuencias negativas sobre el medio ambiente de la recuperación posterior a los desastres?
Agricultura, silvicultura y pesca	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Están participando los departamentos técnicos pertinentes en la formulación y la aplicación de la política de RRD? • ¿Se han integrado las prácticas y principios de la RRD en las políticas y programas sectoriales? • ¿Se están realizando actividades para ampliar las capacidades de los agricultores y agricultoras, los pastores y pastoras y los pescadores y pescadoras para hacer frente a los desastres (es decir, crear conciencia y dar acceso a cultivos resistentes a las amenazas, a pautas de cultivos de contingencia y a estrategias de protección del ganado)? • ¿Se han hecho inversiones en esferas de investigación agrícola de importancia crítica, como las variedades de semillas mejoradas, los sistemas de cultivo mejorados, la lucha contra las plagas, los bancos genéticos, la protección de la diversidad biológica y la mayor eficacia de la ordenación de los recursos hídricos a fin de aumentar la productividad agrícola? • ¿Están eficazmente vinculados los sistemas de vigilancia meteorológica estacionales y otros sistemas de pronóstico, con los servicios locales de difusión y los grupos de agricultores que necesitan actuar sobre la base de esa información?

Esfera de desarrollo

Preguntas indagatorias

Vivienda, desarrollo urbano e infraestructura

- ¿Se han protegido ecológicamente los taludes propensos a deslizamientos de tierras y las riberas fluviales propensas a desbordes, proporcionando al mismo tiempo a los habitantes de tugurios zonas alternativas protegidas contra las amenazas y con medios de vida accesibles?
- ¿Son los estándares edilicios de la vivienda, incluidos los correspondientes a viviendas para poblaciones de bajos ingresos, capaces de resistir los distintos tipos de amenazas (por ejemplo, a la vez terremotos y tormentas de viento)? ¿Se han instaurado mecanismos para que los códigos de edificación tengan fuerza ejecutoria?
- Considerando que las medidas más tangibles de reducción de riesgos se adoptan a nivel local, ¿están las autoridades locales (tanto urbanas como rurales) bien equipadas para integrar el riesgo de desastres en la planificación local y para poner en práctica medidas de reducción del riesgo?

Gobernanza

- ¿Se han adoptado medidas en apoyo de la formulación, aprobación o modificación de legislación propicia a la RRD?
- ¿Se han adoptado medidas para promover el involucramiento y el fortalecimiento de las instituciones locales existentes (gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria) en lugar de apoyar la creación de instituciones nuevas?
- ¿Se han adoptado medidas en apoyo de la amplia participación pública y las consultas públicas acerca de las reformas jurídicas propuestas en la legislación y las reglamentaciones, así como de una apropiación más amplia de los cambios?

Empleo y medios de vida (incluido el sector informal)

- ¿Se han efectuado apreciaciones de la situación para determinar los posibles impactos de los desastres sobre los medios de vida y los empleos, particularmente los que afectan al sector *informal* y a los jóvenes?
- ¿Se han adoptado medidas para reducir la proporción de la población activa empleada en el sector *informal*, particularmente dentro de los sectores económicos que dependen principalmente de los recursos naturales y que están particularmente expuestos a las amenazas naturales?
- ¿Se han adoptado medidas para mejorar el acceso al crédito a fin de aumentar la estabilidad frente a los desastres de los medios de vida de las personas (con subsidios o por conducto de microseguros para cubrir eventos hidrometeorológicos extremos)?

Abastecimiento de agua y saneamiento

- ¿Se han adoptado medidas a fin de apoyar el mantenimiento de la infraestructura de abastecimiento de agua y de saneamiento y asegurar que su diseño pueda absorber caudales asociados con la mayor frecuencia de eventos climáticos extremos, correlativos al cambio climático?
- ¿Se han establecido sistemas de vigilancia hidrológica para contribuir a proteger los acuíferos y los ecosistemas de agua dulce contra los retiros excesivos de agua?

Anexo 10. Integración de la RRD en los MANUD basados en los ODM

Las acciones encaminadas al logro de las metas de los ODM pueden acrecentar inadvertidamente el nivel de riesgo de desastres. No hay una solución simple a este problema. En algunos casos, será necesario encontrar una solución de transacción entre asignar recursos a medidas con impacto directo sobre los ODM, por una parte, y por la otra, medidas que tienen impacto indirecto en los niveles de riesgo de desastres. Esas soluciones de transacción se tornan particularmente arduas cuando los recursos son limitados. Por ejemplo, un ministerio de educación puede verse frente a la opción entre efectuar inversiones en una gran cantidad de escuelas que abarcan un mayor porcentaje de niñas y niños varones (propiciando directamente el ODM 2, en comparación con la construcción de una menor cantidad de escuelas más costosas (que, por ende tienen menor impacto sobre el ODM 2), pero que son a prueba de temblores de tierra. Evidentemente, con el transcurso del tiempo, los edificios más costosos para las escuelas, a prueba de terremotos, pueden tener un impacto más sostenible sobre la reducción de la pobreza. No obstante, en el corto plazo, los incentivos políticos pueden conducir a que los responsables políticos escojan la primera opción.

La cuestión con que se enfrentan los funcionarios ejecutivos, y que a veces también colocan a los promotores de la reducción del riesgo de desastres en desacuerdo con algunos planificadores en procura de los ODM, es la manera de formular una estrategia conducente al logro de los ODM sin acrecentar el nivel de vulnerabilidad a los desastres, o viceversa. En el cuadro que figura a continuación, se esboza un conjunto de acciones de RRD que pueden incorporarse a las intervenciones para alcanzar los ODM y medidas alternativas para velar por que esto no conduzca a una acumulación de riesgo de desastres. Los funcionarios ejecutivos deberán decidir acerca de tales soluciones de transacción sobre la base de anteriores análisis de los niveles de riesgo aceptables para la sociedad y para las autoridades nacionales.

Nota: Para destacar mejor las soluciones de transacción en el cuadro a continuación, se las ha indicado con letra en bastardilla.

Agricultura

Si bien al aumentar la productividad agrícola se acrecientan los ingresos de los residentes rurales pobres y se genera empleo, tiene importancia crítica formular estrategias de cultivos resistentes a las sequías, inclusive *patrones de cultivos de contingencia en caso de lluvias muy demoradas o muy adelantadas (inundaciones o sequías estrechamente vinculadas con la vigilancia y el pronóstico meteorológicos)*.

Es preciso formular medidas para reducir la proporción de la población activa empleada en el sector de la economía *paralelo o no estructurado (informal)*, así como los que *trabajan en sectores económicos particularmente expuestos a amenazas naturales y quienes dependen principalmente de los recursos naturales*.

Medio ambiente

Dado que muchas personas pobres dependen de los recursos naturales para sus medios de vida, la observación ecológica y la mejor gestión de los recursos basados en la biomasa pueden sostener, e incluso hacer aumentar los ingresos de aquellas personas.

Por ejemplo, la restauración de los manglares costeros no sólo protege la diversidad biológica y apoya medios de vida locales, sino que además protege a las comunidades contra el impacto pleno de los huracanes.

Abastecimiento de agua y saneamiento

Si bien un mejor abastecimiento de agua puede generar crecimiento económico por conducto de la agricultura, las manufacturas urbanas y los sectores de servicios, es preciso un seguimiento del grado de uso de las aguas subterráneas para mantener las tasas naturales de reposición. *Las medidas para mejorar la reposición y la conservación de las aguas subterráneas deben armonizarse para prevenir pérdidas de vidas o futuras sequías e inundaciones, teniendo presente el agotamiento de las aguas subterráneas.*

Mejora de tugurios y planificación urbana

Si bien al proporcionar seguridad en la titularidad de bienes raíces se puede mejorar la participación en el mercado laboral y el acceso a los mercados de crédito, debería asegurarse el cumplimiento obligatorio de la reglamentación del uso de los suelos acorde con la cartografía de los riesgos de amenazas. *Es necesario conservar ecológicamente los taludes propensos a deslizamientos de tierra y las riberas fluviales propensas a desbordes, proporcionando al mismo tiempo a los habitantes de tugurios zonas alternativas libres de amenazas y con accesibilidad a los medios de vida.*

La infraestructura urbana, incluidos los sistemas de transportes, es necesaria para establecer industrias manufactureras y servicios, pero deben *reforzarse para adecuarse a los riesgos de amenazas locales*.

Transporte

Los caminos, los ferrocarriles y los puertos reducen los costos del transporte y, por ende, acrecientan los ingresos reales de los pobres, pero es necesario *que sean resilientes a las amenazas adoptando estándares de seguridad adecuados contra terremotos, ciclones y tsunamis, de conformidad con la cartografía de riesgos locales*.

HAMBRE (ODM 1 META 2)

Agricultura	Con el aumento de la productividad agrícola mediante inversiones en la salubridad de los suelos, la ordenación de los recursos hídricos, los servicios de extensión y difusión, y la investigación, se aumenta la disponibilidad de alimentos para los agricultores de subsistencia, <i>pero es preciso prestar especial atención a mitigar el impacto de las fluctuaciones hidrometeorológicas mediante cultivos múltiples, medidas de conservación del agua y de control biológico, con estrategias de contingencia para los cultivos vinculadas a la vigilancia de las condiciones meteorológicas y los sistemas de alerta temprana.</i>
Ingresos en zonas rurales y acceso a los mercados	El mayor acceso al crédito <i>debería incluir también el acceso al crédito a fin de que los medios de vida sean estables frente a los desastres, con obligación de conservar el agua y los suelos, con tasas de interés subsidiadas y sistemas de microseguros para cubrir eventos extremos en relación con las condiciones hidrometeorológicas.</i>
Igualdad entre hombres y mujeres	Los derechos a la propiedad de tierra posibilitan que las mujeres acrecienten la producción agrícola, <i>reduciendo en consecuencia la vulnerabilidad de los hogares que tienen por jefe a una mujer frente al riesgo de desastres.</i>
Medio ambiente	La infraestructura de almacenamiento de agua y la ordenación de los recursos de agua pueden mejorar la productividad agrícola <i>pero es necesario prever sus estructuras de manera que resistan a las amenazas, por ejemplo, verificación de las represas en zonas sísmicas para que sean antisísmicas o en zonas propensas a deslizamientos de tierra para que guarden coherencia con las medidas de estabilización de los suelos.</i>
Ciencia y tecnología	<p>Tiene importancia crítica intensificar la investigación agrícola para mejorar las variedades de semillas, los sistemas de cultivos, la lucha contra las plagas y la ordenación de los recursos de agua a fin de aumentar la productividad agrícola y así reducir el hambre. <i>Por otra parte, la investigación agrícola debería proporcionar una especial atención a asegurar la resistencia contra las sequías y la adaptabilidad a los cambios climáticos y los riesgos incipientes de desastres.</i></p> <p>Mientras la TIC mejora el nivel de información de los agricultores sobre los mercados y promueve el aumento de la producción agrícola, <i>también debe utilizarse para proporcionar alerta temprana durante las fluctuaciones hidrometeorológicas y posibilitar así que los agricultores cambien las pautas de cultivo.</i></p>
Energía	El mejor acceso a la electricidad y los combustibles líquidos puede dotar de energía a motores diésel de bombeo para el riego, <i>pero la mayor explotación de las aguas subterráneas puede agotar la napa freática y acrecentar el riesgo de sequía.</i>
Transporte	Los senderos peatonales y los caminos secundarios, de distrito y nacionales reducen el costo de los insumos agrícolas, elevan los precios de productos agrícolas en el lugar de producción y facilitan la comercialización, lo cual puede incrementar la producción agrícola. <i>Por otra parte, en zonas frágiles serranas y propensas a los deslizamientos de tierras es preciso adoptar medidas para asegurar la estabilidad de los suelos y prevenir las inundaciones repentinas.</i>

EDUCACIÓN PRIMARIA (ODM 2 META 3)

Educación	<p>Mayor acceso a escuelas primarias y secundarias mejoradas, así como a programas de alfabetización de adultos, mediante la provisión de infraestructura. Es preciso que la construcción de la infraestructura escolar <i>satisfaga estándares de resistencia contra las amenazas, especialmente en zonas sísmicas o en zonas costeras tropicales.</i></p> <p><i>Es necesario integrar en los currículos escolares la concienciación acerca del riesgo de desastres.</i></p>
------------------	---

IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS (ODM 3 META 4)

Intervenciones en cuestiones de género

Los desastres pueden tener impactos sobre los papeles de la mujer en la familia y sobre la distribución de funciones en el hogar (sostén de la familia y fuente de cuidados) entre hombres y mujeres (por ejemplo, cuando un hombre jefe de familia muere o resulta lesionado a raíz de un desastre). La mayor participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones y las actividades productivas *debería incluir concretamente la concienciación sobre los riesgos de desastres, la preparación y las medidas preventivas que refuerzan las medidas adicionalmente adoptadas por las mujeres para hacer frente a esas situaciones y aumentan la resiliencia de las comunidades frente a los desastres. Es preciso realizar investigaciones sobre la medida en que las mujeres padecen el impacto negativo de los desastres, a fin de comprender mejor y abordar sus vulnerabilidades y necesidades especiales.*

MORTALIDAD MATERNA (ODM 5 META 6)

Salud

Si bien fortalecer los sistemas de salud tiene importancia crítica para el logro de los ODM, *es imprescindible asegurar que los establecimientos de salud y las infraestructuras de otro tipo satisfagan los estándares de edificación resistente a las amenazas.*

ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO (ODM 7 META 10)

Agua y saneamiento

Proporcionar, operar y mantener infraestructuras y servicios de agua y saneamiento conjuntamente con programas para el cambio de los comportamientos a fin de mejorar la higiene en los hogares, *pero asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad de la fuente de agua, por ejemplo, mediante medidas para promover la reposición de las capas freáticas y la conservación de cuencas y vertientes.*

Energía

El abastecimiento de energía eléctrica y el mejor acceso a los combustibles modernos son necesarios para proporcionar energía a la infraestructura de abastecimiento de agua y a los sistemas de depuración de agua. *No obstante, en zonas de bajo nivel de precipitaciones esto redundaría en mayores retiros de aguas subterráneas y crea riesgos de sequía e inundaciones. Es preciso promover normas de utilización del agua acordes con la necesidad de preservar el equilibrio natural.*

TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (ODM 8 META 18)

Intervenciones directas

Las medidas para fortalecer los mecanismos consultivos en ciencias, efectuar inversiones en la educación y la investigación a nivel superior, promover el desarrollo del sector privado y mejorar el acceso a las tecnologías de las comunicaciones *también puede vincularse con una mejor vigilancia hidrometeorológica, la vigilancia de los riesgos sísmicos y la posibilidad de contribuir a mejores sistemas de alerta temprana para salvar tanto vidas como medios de vida.*

Anexo 11. El papel del UNCT en posibilitar el desarrollo institucional para la RRD

Esta lista de verificación indica algunas capacidades funcionales de importancia crítica que debería apoyar el UNCT a fin de posibilitar y sostener el logro de la RRD a nivel de país. Concretamente, el UNCT debería considerar si está o no en buenas condiciones para:

- Promover estrategias de reducción de los desastres naturales sobre bases legislativas nacionales, plenamente integradas en otras leyes y reglamentaciones nacionales y coherentes con ellas.
- Participar en la formulación de políticas nacionales que aborden el riesgo de desastres o resulten afectados por este y apoyar las capacidades de ejecución en colaboración con otros asociados.
- Velar por que la RRD no sea considerada en forma aislada, sino que sea integrada en los sectores pertinentes, inclusive mediante la incorporación de políticas relativas a la RRD en los planes sectoriales.
- Propugnar y promover la provisión de incentivos para la asignación de recursos a la puesta en práctica de políticas, programas, leyes y reglamentaciones de RRD en todos los sectores pertinentes de los presupuestos administrativos nacionales y locales.
- Rectificar el perjuicio que favorece el gasto a corto plazo para la asistencia de socorro de emergencia tras un desastre, y favorecer en cambio las inversiones a más largo plazo en iniciativas de desarrollo a fin de reducir la vulnerabilidad y el riesgo de desastres.
- Promover la descentralización de las capacidades, las políticas y los programas nacionales en materia de RRD y apoyar el fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre instituciones de nivel nacional y local.
- Promover la participación de múltiples interesados y diversos expertos en las políticas, la planificación y la ejecución de medidas de RRD.

En particular, es importante considerar:

- Que los especialistas locales poseen conocimientos más fidedignos acerca de las necesidades, las vulnerabilidades y las capacidades locales;
- El papel de los UNCT en la promoción de las mejores prácticas internacionales y la facilitación de la cooperación Sur-Sur; y
- Si se han establecido sistemas para apoyar la participación de las comunidades y de las principales partes interesadas vulnerables, inclusive mujeres y grupos en situación desventajosa.
- Fortalecer la coordinación de la RRD por conducto de los mecanismos nacionales existentes. Esto debería tener el propósito de fortalecer la capacidad gubernamental para facilitar la cooperación entre organizaciones nacionales e internacionales (inclusive ONG, OBC, entidades del sector privado y organismos bilaterales o multilaterales).
- Apoyar una mejor comprensión de los costos y beneficios de las alternativas para la reducción de riesgos y la manera de evaluarlas.
- Apoyar el establecimiento de sistemas nacionales de seguimiento y evaluación, inclusive el seguimiento de los recursos financieros asignados a la RRD, a fin de verificar y evaluar el rendimiento de las medidas de RRD y su grado de adelanto.

Anexo 12. Los ODM y los indicadores sensibles a la RRD

La Guía General para la aplicación de la Declaración del Milenio (Informe del Secretario General a la Asamblea General, A/56/326) define los indicadores para la medición del progreso hacia las metas de los ODM. No obstante, esos indicadores no pueden determinar si el progreso hacia las metas está aislado a prueba del riesgo de desastres. En el cuadro a continuación se indica esquemáticamente de qué manera pueden adaptarse los indicadores originales a fin de medir el

grado de reducción del riesgo de desastres. Esto se ha logrado sin agregar nuevos indicadores, utilizando los indicadores existentes para las metas de los ODM, con dimensiones adicionales, plazos en el tiempo o ubicaciones geográficas, de modo que sean sensibles a la pregunta ¿es el progreso hacia el logro de la meta del ODM resiliente a los desastres o es susceptible a choques exógenos de desastres causados por la materialización de las amenazas?

Los ODM y las metas

Indicadores

Objetivo 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día

La proporción de población con ingresos inferiores a 1 dólar por día no fluctúa de manera acorde con las variaciones en los fenómenos hidrometeorológicos (lluvias, ciclones, inundaciones) ni con la materialización de amenazas, como terremotos.

El porcentaje del quintil más pobre en el consumo nacional no declina en años de eventos extremos meteorológicos y de materialización de amenazas como ciclones y terremotos.

La proporción de población con ingresos inferiores a 1 dólar por día cuenta con medidas mínimas de seguridad gracias a la provisión de medios de vida alternativos mediante microcréditos, planes de dinero a cambio de trabajo y seguros.

Meta 2

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre

La prevalencia de niños con peso insuficiente (menores de 5 años) no aumenta durante la materialización de una grave amenaza.

La proporción de la población cuya dieta aporta menos calorías que el mínimo cotidiano de energía no aumenta en los años en que se materializan graves amenazas.

Objetivo 2 – Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 3

Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todos el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Porcentaje de escuelas primarias para las cuales se ha certificado que satisfacen los estándares de resistencia a las amenazas pertinentes a la región.

Pérdida de días de escolarización en las escuelas utilizadas como albergues no excede x% de las pérdidas de otras escuelas

Objetivo 7 – Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 9

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

Porcentaje de la superficie en que se da cumplimiento a las prohibiciones reglamentarias de construir u ocupar tierras clasificadas en planes de uso del suelo como sometidas a altos riesgos, de conformidad con los mapas de amenazas de riesgo

Meta 10

Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Proporción de población con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada no susceptible de destrucción o agotamiento por amenazas naturales, como inundaciones, sequías y riesgos sísmicos y de ciclones

Meta 11

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios

Proporción de personas con acceso a una tenencia segura de tierras no ubicadas en zonas sujetas a amenazas de alto riesgo, por ejemplo, zonas propensas a deslizamientos de tierras o inundaciones, o zonas sísmicas

Objetivo 8 – Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 12

Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio

Incluye un compromiso en pro de la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza, a nivel tanto nacional como internacional, mediante una AOD más generosa para los países comprometidos en pro de la reducción de la pobreza

Meta 14

Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo

Proporción de la AOD destinada a actividades de reducción del riesgo de desastres

Meta 15

Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer que la deuda sea sostenible a largo plazo

Proporción de exportaciones (por valor y excluidas las armas) que se admiten libres de derechos de aduana y de cuotas, procedentes de países en situación de alto riesgo de desastres

Proporción de la AOD aportada para contribuir a fomentar la capacidad de intercambio comercial a fin de desarrollar fuentes alternativas de medios de vida resilientes al riesgo de desastres

Proporción de la deuda oficial bilateral de países pobres muy endeudados cancelada, y particularmente, proporción de esos países que corren alto riesgo

Meta 18

En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Líneas telefónicas por cada 1.000 personas, particularmente en zonas donde las amenazas suscitan alto riesgo

Notas finales

- ¹ La Oficina de Asistencia Exterior /Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres tiene el mandato de las Naciones Unidas de efectuar el seguimiento de los efectos de los desastres. Por consiguiente, este párrafo se revisó sobre la base de los datos de las dos últimas décadas 1998-2007, tomados de la base de datos EM-DAT del Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres, excluidos los datos sobre “accidentes”
- ² Neumayer, Eric y Thomas Plümpner, *The Gendered Nature of Natural Disasters*, London School of Economics (2007).
- ³ Esto se ilustra en *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004),
- ⁴ Véase, por ejemplo, lo demostrado en la publicación del Banco Mundial *Hazards of Nature, Risk to Development* (2006)
- ⁵ Esta situación se destaca en *Disaster Risk Reduction: a Development Concern*, Department for International Development (2006).
- ⁶ Los Sitios Web del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, EIRD, PNUD, FAO, varias ONG, entre ellas *ProVention Consortium*, *Tearfund*, *ActionAid*, y organizaciones regionales, entre ellas Organización de los Estados Africanos, Centro Asiático de Preparación para Desastres, Centro Asiático de Reducción de Desastres y Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, ofrecen abundante información con estudios de casos y evaluaciones de proyectos que trataron de incorporar la RRD en sus programas.
- ⁷ Por ejemplo: *International Emergency Disasters Database*, Panoramas preliminares o análisis globales de riesgo como *Hotspots* del Banco Mundial, el Programa para las Américas del Instituto de Estudios Ambientales del Banco Interamericano de Desarrollo, el Índice de riesgo de desastres del PNUD y la Oficina de Asistencia Humanitaria de la Comisión Europea.
- ⁸ No hay un enfoque único del fomento de las capacidades de las personas, las organizaciones y las comunidades a fin de ofrecer los servicios necesarios para reducir el riesgo; pero se dispone de varios instrumentos útiles, entre ellos la Guía de la FAO sobre análisis de sistemas de gestión del riesgo de desastres.
- ⁹ Se dispone de un importante instrumento basado en el Sitio Web de la Secretaría de la EIRD (<http://www.unisdr.org/eng/country-inform/introduction.htm>). Entre otros útiles Sitios Web cabe mencionar el Programa de identificación de riesgos mundiales (<http://www.gripweb.org>) y la base de datos con información sobre recursos mundiales (<http://maps.grid.unep.ch/scripts/esrimap.dll?name=Preview2&Cmd=Redraw&CTRY=Country>).
- ¹⁰ Para mayores detalles sobre los servicios de los ecosistemas y sus contribuciones al bienestar humano, véase la Evaluación del Milenio disponible en línea en: <http://www.millenniumassessment.org>
- ¹¹ GNUD, Metodología de evaluación de las capacidades – Guía del Usuario: para el desarrollo de las capacidades nacionales (febrero de 2008).
- ¹² Más de 120 países han declarado que cuentan con coordinadores para el MAH, responsables de supervisar la aplicación de medidas de RRD a nivel nacional y local. Representa mayormente a sus respectivas direcciones nacionales de gestión de desastres, las cuales son, por ende, los homólogos naturales de los UNCT para apoyar la integración de la RRD en los programas nacionales de desarrollo y apoyar la puesta en práctica del MAH. Actualmente, en 45 países, las instituciones de coordinación del Marco de Hyogo también están liderando plataformas nacionales de reducción del riesgo de desastres.
- ¹³ Una plataforma nacional de RRD puede definirse como mecanismo de apropiación y conducción nacional, en forma de un foro o comité que aboga por la RRD a diferentes niveles y contribuye aportando análisis y asesoramiento sobre la acción por conducto de un proceso coordinado y participativo. Debe integrarse en la gestión del riesgo de desastres existente, así como en el sistema de planificación, y desarrollarse a fin de facilitar la integración de los participantes clave en el desarrollo procedentes de ministerios técnicos, direcciones de gestión de desastres, círculos académicos, entidades de la sociedad civil y otros sectores en torno al programa de reducción de desastres. La plataforma nacional debe custodiar el MAH acordado y adaptado al país y debe contribuir a un sistema nacional integral de reducción de desastres, de manera apropiada a cada contexto.
- ¹⁴ Más de 188 países cuentan con sendos servicios meteorológicos nacionales que proporcionan información estandarizada y fidedigna de índole histórica y pronóstica acerca de amenazas meteorológicas, hídricas y relacionadas con el clima. Todos esos servicios reciben apoyo de servicios meteorológicos regionales especializados, coordinados por la OMM, para la provisión de información adaptada a cada país (por ejemplo, centros regionales especializados en ciclones tropicales, centros de gestión de riesgos de sequía).
- ¹⁵ Por ejemplo, *International Emergency Disasters Database/Preview*, o el análisis de riesgos mundiales como el que figura en *Hotspots* en el Banco Mundial, el Programa de Estudios Ambientales Americanos del Banco Interamericano de Desarrollo, el Índice de riesgo de desastres del PNUD y la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.
- ¹⁶ En el ámbito de Georgia, y más concretamente, considerando que no existe capacidad nacional para la gestión de desastres, se necesita un equipo internacional de gestión de desastres que funcione correctamente a fin de subsanar esa ausencia. En consecuencia, aun cuando no corresponde directamente a la Guía CCA/MANUD, se incluye el mantenimiento y el fortalecimiento del equipo de gestión de desastres como uno de los productos del Programa para el país.



