

Capítulo 5

Análisis de los avances en la implementación del Marco de Acción de Hyogo



El HFA Monitor en línea fue conceptualizado por Shefali Juneja con Craig Duncan, Sujit Mohanty, Sylvain Ponserre y Joel Margate de la Unidad de Gestión de la Información de EIRD/ONU.

Las oficinas regionales de EIRD/ONU se encargaron de la coordinación de los informes sobre el progreso del HFA: Seth Vordzorgbe, Pedro Basabe, Rhea Katsanakis y Helene Lafferty (África); Jerry Velasquez, Angelika Planitz, Madhavi Ariyabandu y Abhilash Panda (Asia y Pacífico); Paola Albrito (Europa); Dave Zervaas, Haris Sanahuja y Jennifer Guralnick (América Latina y el Caribe); Mostafa Mohaghegh, Luna Abu Swaireh, Osama Hamad, Mohamed Sadatinejad y Goulsara Poulatova (oeste de Asia y norte de África) en estrecha colaboración con las siguientes organizaciones intergubernamentales regionales: Jeremy Collymore (CDERA); David Smith (CEPREDENAC); Ana Campos (PREDECAN); H.E. Mr Khorshid Anwar (ECO); S.E. Amr Musa (Liga de Países Árabes); Mohammed Ibrahim en nombre del Secretario Ejecutivo Mohammed Ibn Chambas (Comisión de la ECOWAS), Charles Elie Mbonguy-Doumambila en nombre del Director Ejecutivo Louis Sylvain-Goma (Secretariado de ECCAS), Dhar Chakraborti (SAARC); Surin Pitsuwan,(ASEAN); y Christelle Pratt (SOPAC).

El Apéndice 3 aporta una lista detallada de informes nacionales de progreso hacia la consecución del HFA elaborados por 62 países.

Egipto, Filipinas y Tayikistán aportaron también estudios de caso detallados. En América Latina, un estudio sobre mejores prácticas en la gobernanza de la reducción del riesgo de desastres fue coordinado por Alberto Aquino (GTZ), Haris Sanahuja (EIRD/ONU Panamá) y Ángeles Arenas (PNUD/BCPR); sus autores fueron Milton von Hesse, Joanna Kamiche y Catherine de la Torre. Otros estudios de caso sobre Colombia, Nicaragua, Santa Lucía y Yemen, y sobre la evaluación probabilística del riesgo en América Central, fueron aportaciones del Banco Mundial coordinadas por la Facilidad Global para la Reducción y la Recuperación de Desastres (GFDRR). El estudio de caso sobre la reconstrucción de Bam, Irán, se debe a Hossein Kalali (PNUD/BCPR).

De la coordinación del análisis temático de los avances en los sistemas de alerta temprana se encargaron Maryam Golnaraghi y Jean Baptiste Migraine (OMM) con aportaciones de la FAO, el Centro Global para el Seguimiento de Incendios, la FIRC, la Plataforma para la Promoción de Alerta Temprana de la EIRD, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ONU OCHA, la Universidad de Naciones Unidas, el PNUD, el PNUMA, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de UNESCO, UNICEF, la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Ultraterrestre (UNOOSA), UNOSAT de UNITAR, el Banco Mundial, el PMA, la OMS y la OMM.

También se llevaron a cabo otros exámenes temáticos del progreso: sobre reducción del riesgo de desastres, por Fouad Bendimerad (EMI); sobre recuperación, por Jennifer Worrell y Anita Shah (Grupo de Recuperación Temprana del IASC), Yuki Matsukoa (secretaría del IRP) y Dusan Zupka (ONU OCHA); y sobre temas de género en relación con la reducción del riesgo de desastres y recuperación por Feng Min Kan, Madhavi Ariyanbandu y Ana Cristina Thorlund (EIRD/ONU) con aportaciones de Rory Mullan (Red Práctica de Gestión del Riesgo de Desastres, PNUD). Expresamos también nuestro agradecimiento a Michel Matera por repasar las traducciones al francés de la herramienta HFA Monitor.

Introducción

En 2005 un total de 168 países adoptaron el Marco de Acción de Hyogo (HFA), un conjunto exhaustivo de tres objetivos estratégicos y cinco acciones prioritarias. El resultado esperado del HFA 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*”¹. Los objetivos estratégicos y acciones prioritarias se relacionan en el recuadro 5.1, en el cual se señalan también los 22 indicadores clave y cinco grados de avance por referencia a los cuales los países han medido su implementación del HFA durante el primer proceso de revisión bienal de progreso (2007–2009).

El presente capítulo pasa revista a los avances logrados por los distintos países hacia la consecución de estos objetivos estratégicos y acciones prioritarias. El análisis se basa en los informes nacionales de progreso respecto del HFA, informes que han sido elaborados por las autoridades competentes de 62 países y que se refieren al periodo junio de 2007 a mayo de 2009 (en adelante indicado como 2007–2009). La metodología y las herramientas utilizadas para facilitar la revisión global 2007–2009 de avances logrados en dichos objetivos del HFA se resumen en el Apéndice 3, que incluye una descripción de avances y retos en relación con cada uno de los indicadores y referencias clave aplicados. El apéndice incluye también la lista de los países que habían finalizado informes nacionales de progreso frente al HFA a febrero de 2009.

El capítulo analiza asimismo el grado en que las estrategias para la reducción de la pobreza y la adaptación al cambio climático están abordando la reducción del riesgo de desastres.

Resumen de conclusiones

1. Avances comunicados frente al HFA

Se han conseguido avances significativos en fortalecimiento de capacidades, sistemas institucionales y legislación para abordar las deficiencias en la preparación y respuesta a los desastres. Se está progresando también en la identificación, valoración y seguimiento del riesgo de desastres y en la mejora de los sistemas de alerta temprana. Son escasos, sin embargo, los avances respecto a la utilización de conocimientos, innovación y educación, y sobre todo en la integración de la reducción del riesgo de desastres dentro de la planificación económica, social, urbana, rural, medioambiental y de infraestructuras.

2. Avances por grupos de ingresos y región

Los países de ingresos altos han conseguido con respecto a todas las acciones prioritarias del HFA mayores avances que los países de ingresos medianos y bajos. Sin embargo, mientras que los aspectos de reducción del riesgo están bien integrados en los distintos sectores, muchos países carecen de una política holística y un marco estratégico para abordar el riesgo de desastres. Algunos países menos adelantados (PMA) informan de importantes carencias en sus capacidades institucionales, técnicas, humanas y financieras, con las consiguientes limitaciones en su capacidad para aplicar el HFA. Aunque muchos países de ingresos medianos y bajos han conseguido avances significativos en el desarrollo de políticas, normativas y sistemas institucionales a nivel nacional, encuentran dificultades a la hora de integrar la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo a nivel sectorial y local.

3. Retos comunicados

La revisión reveló retos concretos, entre otros un enfoque coyuntural y disperso del seguimiento de amenazas y una identificación del riesgo que no ayuda a realizar evaluaciones exhaustivas de riesgos múltiples; dificultades de las organizaciones encargadas de la reducción del riesgo a nivel nacional para colaborar con los sectores de desarrollo; y una falta de responsabilidad, transparencia y cumplimiento de objetivos en la implementación. Por otra parte, la revisión destaca ciertas iniciativas novedosas en la gobernanza de la reducción del riesgo de desastres, que demuestran que es posible abordar algunos de estos retos.

4. Cambio climático y reducción del riesgo de desastres

La adaptación al cambio climático se enfrenta a muchos de los mismos retos que la reducción del riesgo de desastres. Es más, la implementación está aún dando sus primeros pasos, y los marcos de políticas y planificación rara vez están integrados con los de la reducción del riesgo de desastres.

5. Reducción de la pobreza y factores subyacentes del riesgo

Muchas de las estrategias para la reducción de la pobreza encierran potencial para abordar los factores subyacentes del riesgo, y ciertamente reconocen que los impactos de los desastres contribuyen a arraigar la

pobreza. Sin embargo, los componentes de reducción del riesgo de desastres incluidos en tales estrategias suelen limitarse a aspectos de preparación y respuesta. En muchos países las políticas y la planificación para la reducción de la pobreza y la reducción del riesgo de desastres no están debidamente integradas.

Esta primera revisión bienal del HFA tiene algunas limitaciones que es necesario explicar desde un principio. Los informes a nivel nacional aportan una muestra razonable de todas las regiones y grupos de ingresos, pero muchos países siguen sin estar representados. Pese a que en algunos de ellos se realizaron ejercicios de consulta como parte del proceso de revisión, los informes de progreso son autoevaluaciones realizadas por las autoridades nacionales y, en la mayoría de los países, fueron preparadas por el punto de enlace designado para la implementación del HFA o la organización encargada de la gestión del riesgo de desastres. Los informes no siempre reflejan plenamente las perspectivas de otras partes interesadas, como son el sector privado o la sociedad civil, ni todos los sectores de gobierno. De igual modo, a pesar de que algunas organizaciones internacionales han aportado revisiones temáticas de avances en las distintas áreas, esta iteración de la revisión bienal no incluía módulos para informar sobre avances a nivel regional e internacional. No obstante, es cierto que, como primer ejercicio global exhaustivo del progreso hacia la implementación del Marco de Hyogo, aporta una visión singular del actual nivel de compromiso con los objetivos estratégicos del HFA y con su consecución.

Recuadro 5.1:
Marco de
Acción de
Hyogo: objetivos
estratégicos,
acciones
prioritarias,
indicadores
clave y grados
de avance

Fuente: (EIRD/ONU, 2008a).

Tres objetivos estratégicos:

1. Integración más efectiva a todo nivel de la consideración de riesgos de desastres en políticas, planes y programas de desarrollo sostenible, con acento especial en prevención y mitigación de desastres, preparación para casos de desastres y reducción de vulnerabilidad.
2. Creación y fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel (y en particular al nivel de la comunidad) para contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante amenazas.
3. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y ejecución de programas de preparación para situaciones de emergencia, respuesta y recuperación.

Cinco acciones prioritarias y 22 indicadores clave:

Acción prioritaria 1 del HFA: velar por que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional para su aplicación.

Indicador clave 1: Marco de política y legislación a nivel nacional, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todos los niveles.

Indicador clave 2: Disponibilidad de recursos específicos y adecuados para implementar planes y actividades de reducción del riesgo de desastres a todos los niveles administrativos.

Indicador clave 3: Participación comunitaria y descentralización garantizadas mediante la delegación de autoridad y recursos al nivel local.

Indicador clave 4: Plataforma multisectorial a nivel nacional para reducir el riesgo de desastres.

Acción prioritaria 2 del HFA: identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.

Indicador clave 1: Valoraciones del riesgo a nivel nacional y local en base a datos de amenazas y vulnerabilidad, acompañadas de valoraciones del riesgo en sectores clave.

Indicador clave 2: Sistemas para seguimiento, registro y disseminación de datos sobre amenazas y vulnerabilidades clave.

Indicador clave 3: Sistemas de alerta temprana (que llegan hasta las comunidades) para las principales amenazas.

Indicador clave 4: Valoraciones de riesgo nacionales y locales que tienen en cuenta riesgos regionales/transfronterizos en orden a garantizar colaboración regional en la reducción del riesgo.

Acción prioritaria 3 del HFA: utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

Indicador clave 1: Acceso y disponibilidad de información pertinente sobre desastres a todos los niveles y para todas las partes interesadas (a través de redes, desarrollo de sistemas para la socialización de la información, etc.).

Indicador clave 2: Inclusión en programas escolares, material didáctico y cursos de formación de conceptos y prácticas relativos a reducción del riesgo de desastres y recuperación tras los mismos.

Indicador clave 3: Desarrollo y fortalecimiento de métodos de investigación y herramientas para valoración de riesgos múltiples y análisis de rendimiento.

Recuadro 5.1
(continuación)

Indicador clave 4: Estrategia nacional para la sensibilización pública en orden a impulsar una cultura de resiliencia ante desastres que alcance a las comunidades urbanas y rurales.

Acción prioritaria 4 del HFA: reducir los factores de riesgo subyacentes.

Indicador clave 1: Reducción del riesgo de desastres como objetivo integral de políticas y planes medioambientales que incluyen utilización de la tierra, gestión de recursos naturales y adaptación al cambio climático.

Indicador clave 2: Puesta en marcha de políticas y planes de desarrollo social para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas a mayor riesgo.

Indicador clave 3: Introducción de planes y políticas en el sector económico y de la producción para reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas.

Indicador clave 4: Planificación y gestión de asentamientos humanos que incorporan elementos de reducción del riesgo de desastres y que incluyen aplicación de códigos de construcción.

Indicador clave 5: Medidas para la reducción del riesgo de desastres integradas en los procesos de recuperación y rehabilitación tras los desastres.

Indicador clave 6: Procedimientos para evaluar impactos en cuanto a riesgo de desastres de grandes proyectos de desarrollo, especialmente los referentes a infraestructuras.

Acción prioritaria 5 del HFA: fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar la eficacia de la respuesta a todos los niveles.

Indicador clave 1: Capacidades y mecanismos políticos, técnicos e institucionales que son idóneos para la gestión del riesgo de desastres con adopción de una perspectiva de reducción del riesgo de desastres.

Indicador clave 2: Planes de preparación y planes de contingencias ante desastres a todos los niveles administrativos: se llevan a cabo simulacros periódicos para poner a prueba y desarrollar programas de respuesta ante desastres.

Indicador clave 3: Reservas financieras y mecanismos de contingencias para apoyar la eficacia de respuesta y recuperación cuando así se precise.

Indicador clave 4: Procedimientos para intercambio de información pertinente cuando se materializan amenazas y desastres y para llevar a cabo evaluaciones tras desastres.

Grados de avance:

Nivel 1: Progreso mínimo: escasos indicios de avances en cuanto a planes o políticas.

Nivel 2: Algún progreso, pero sin compromisos sistemáticos políticos y/o institucionales.

Nivel 3: Compromiso adquirido a nivel institucional, pero sin logros totales ni considerables.

Nivel 4: Avances notables, pero con limitaciones reconocidas en capacidades y recursos.

Nivel 5: Logros totales: compromisos cumplidos y capacidades alcanzadas en todos los niveles.

5.1 Visión general

Las conclusiones generales derivadas de la revisión HFA 2007–2009 confirman a grandes rasgos las tendencias globales identificadas en el informe “La reducción del riesgo de desastres: Revisión mundial 2007”². El compromiso adquirido de abordar el riesgo de desastres y lograr los objetivos estratégicos del Marco de Hyogo sigue ganando fuerza. A febrero de 2009 eran 99 los países que estaban en proceso de elaboración de informes nacionales utilizando la herramienta en línea *HFA Monitor*, de los cuales 62 habían presentado informes intermedios de progreso a 28 de febrero de 2009.

En términos relativos, las Américas y África eran las regiones en las cuales más países habían comenzado a elaborar informes en 2008. En las Américas participó el 50% de los países, 49% en África, 40% en Asia, 34% en Europa y 29% en el Pacífico. El número absoluto de participantes por región aparece en la figura 5.1.

Tal como se indica en la figura 5.2, participaron más países con índice de desarrollo humano medio y bajo (un 64% y un 54% respectivamente) que con índice de desarrollo humano alto (40%). La participación de países con bajo índice de desarrollo humano, en especial de

Figura 5.1:
Participación en la revisión de progreso del HFA 2007–2009: distribución regional

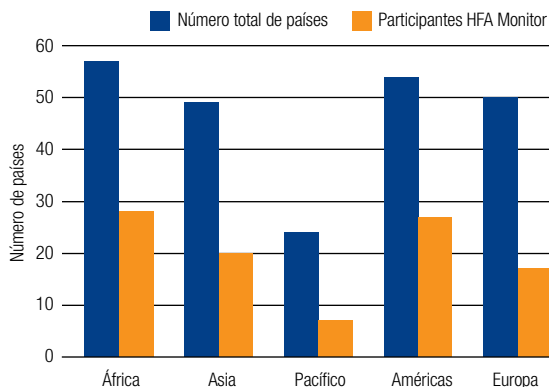
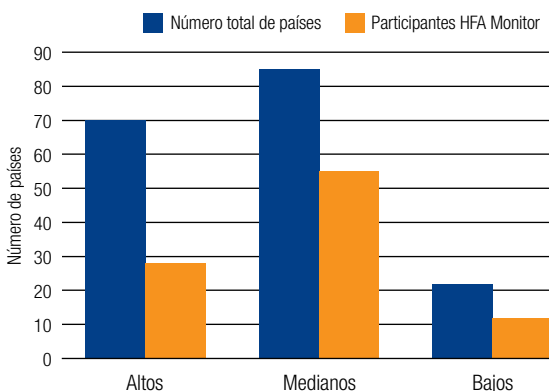


Figura 5.2:
Países participantes: distribución según indicadores de desarrollo humano



África, es un punto a destacar e indica el creciente compromiso de esta región por reducir el riesgo de desastres.

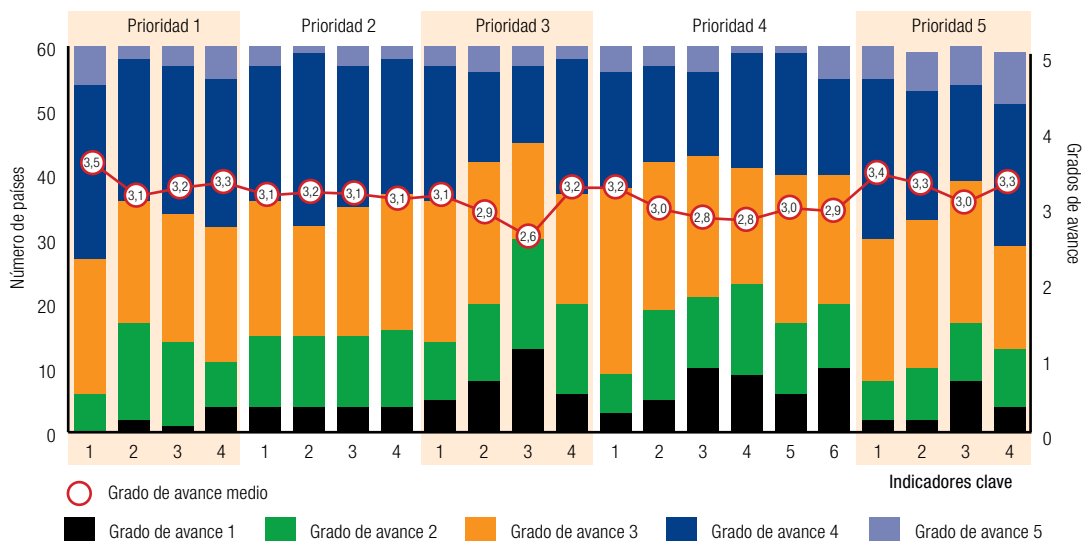
Según los resultados provisionales que aparecen en línea (representados en la figura 5.3), se han conseguido avances notables en la Acción

prioritaria 1 del HFA –velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional para su aplicación– especialmente en cuanto a desarrollo de políticas y normativas, y en el fortalecimiento de los sistemas institucionales multisectoriales y las plataformas para la reducción del riesgo.

Se han documentado también avances significativos en la Acción prioritaria 5 del HFA –fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar la eficacia de la respuesta a todos los niveles– especialmente por lo que respecta a desarrollo de capacidades técnicas e institucionales para la preparación ante desastres, introducción de planes de preparación y contingencia ante desastres, y socialización de la información tanto antes como durante los desastres. Es decir, ha habido una mejora generalizada de capacidades, políticas, normativas, planes y mecanismos encaminados a la reducción del riesgo de mortalidad, sobre todo para amenazas de tipo meteorológico. Esto parece cuadrar con las conclusiones del apartado 2.5, por cuanto el riesgo de mortalidad aumenta a un ritmo más lento que el riesgo de pérdidas económicas, y de hecho parece que cae en relación al tamaño de la población expuesta.

Se ha informado de avances sostenidos en la Acción prioritaria 2 del HFA –identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana– pese a que todos los países reconocen la

Figura 5.3:
Gráfica de avances medios a nivel global para cada una de las Acciones prioritarias del Marco de Hyogo



necesidad de realizar esfuerzos más enfocados hacia este fin. Los países aún encuentran dificultades a la hora de realizar evaluaciones de riesgo exhaustivas que sirvan para mejorar la reducción del riesgo de desastres, relacionar la alerta temprana con la planificación de preparación y respuesta ante desastres, y utilizar la información a nivel nacional para mejorar la acción local

Los avances medios a nivel global son escasos en la mayoría de áreas de la Acción prioritaria 3 del HFA –utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel– en especial en relación al desarrollo y aplicación de métodos de investigación y herramientas para las evaluaciones de riesgos múltiples, la inclusión de conceptos y prácticas sobre reducción del riesgo de desastres y recuperación en currículos escolares y material didáctico, así como el desarrollo de una estrategia nacional para la sensibilización pública en orden a impulsar una cultura de resiliencia ante los desastres. Es importante interpretar esta tendencia como indicativa de los avances que se están consiguiendo en relación a los esfuerzos empleados en las áreas relacionadas de educación, desarrollo de herramientas y métodos de investigación y sensibilización pública. Dicho de otro modo, mucho es lo que se está haciendo en relación a cada uno de estos indicadores, pero los países informan de que se necesita hacer más, y de un modo mejor.

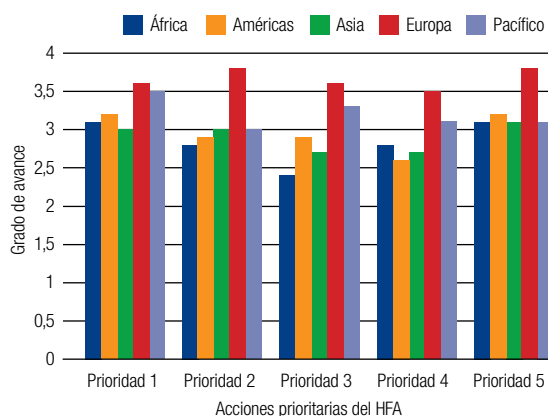
Crucialmente, los avances medios a nivel global son también escasos para la Acción prioritaria 4 del HFA –reducir los factores de riesgo subyacentes– que se refiere a la integración

de la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo social, económico, medioambiental y urbano, así como en la planificación de proyectos de infraestructura. Esto parece cuadrar con las tendencias apuntadas en el apartado 2.5, por cuanto en muchos países de ingresos medios y bajos el riesgo de pérdidas económicas aumenta a un ritmo más rápido que el riesgo de mortalidad, y con lo apuntado en el apartado 3.3, por cuanto ha habido un aumento rápido en el daño a las viviendas. Como ya se ha descrito en el capítulo 4, estos incrementos son muchas veces consecuencia de un desarrollo mal planificado y escasamente regulado. Parece que los países tienen dificultades a la hora de abordar los factores de riesgo subyacentes, como gobernanza urbana y local deficiente, medios de vida rurales vulnerables y ecosistemas en declive, de una manera que conduzca a la reducción del riesgo de daños y pérdidas económicas. Al mismo tiempo, los mecanismos de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres en muchos países no facilitan la integración de aspectos de riesgo en el desarrollo. En general, los mecanismos institucionales y legislativos para la reducción del riesgo de desastres apenas si guardan relación alguna con los sectores de desarrollo.

A nivel global, por tanto, los resultados indican que los esfuerzos nacionales siguen enfocados hacia el fortalecimiento de políticas, normativas, marcos institucionales y capacidades para la preparación ante desastres, respuesta, evaluaciones de riesgo y alerta temprana (prioridades 1, 2 y 5 del HFA). En cambio, se necesitan esfuerzos mucho mayores en el uso de conocimientos, educación y programas innovadores para impulsar una cultura de resiliencia ante desastres y abordar así los factores subyacentes que configuran el riesgo de desastres en el desarrollo social, económico y de infraestructuras en contextos tanto rurales como urbanos (prioridades 3 y 4 del HFA).

La distribución regional de los resultados comunicados (figura 5.4) indica que Europa, representada en su mayor parte por países de ingresos altos y algunos de ingresos entre medianos y altos, comunica un mayor avance que todas las demás regiones, con respecto a todas las prioridades. África, con una mayoría de países de

Figura 5.4:
Progreso regional hacia la implementación del HFA

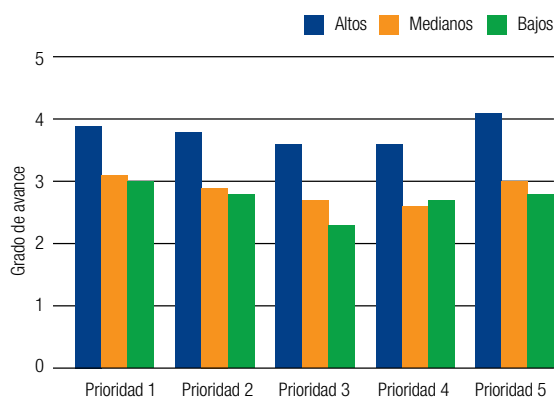


ingresos bajos, demuestra unos avances parecidos a los de las demás regiones en desarrollo, salvo en las acciones prioritarias 2 y 3. El Pacífico, ponderado por la presencia de países de ingresos altos como Australia y Nueva Zelanda, ha conseguido mayores avances en las acciones prioritarias 1, 3 y 4 que todas las demás regiones, a excepción de Europa. Las Américas han avanzado más que Asia, salvo en las acciones prioritarias 2 y 4.

Cuando se analiza la distribución de resultados por grupos de ingresos (figura 5.5), los países de ingresos altos, entre ellos la mayoría de los países europeos, los Estados Unidos de

América, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Bahrein y las Islas Caimán, demuestran un buen rendimiento en todas las acciones prioritarias, mientras que los países de ingresos bajos, en su mayor parte de África, tienen un rendimiento deficiente en las acciones prioritarias 1, 2, 3 y 5. Este resultado es coherente con las conclusiones del capítulo 2 por cuanto, a medida que se desarrollan los países, las capacidades de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres tienden a mejorar. Los países de ingresos medianos tienen un mejor rendimiento que los de ingresos bajos en todas las acciones prioritarias a excepción de la 4, aunque las diferencias entre países de ingresos medianos e ingresos bajos son mucho menos pronunciadas que las que se ven entre los países de ingresos altos y los otros dos grupos. Esto refuerza la conclusión de que los países de ingresos bajos y entre medianos y bajos cuyas economías están creciendo rápidamente no han podido mejorar sus capacidades para la reducción del riesgo de una manera que compense el rápido incremento en su exposición. Como se ha dicho antes, las capacidades para reducir el riesgo de mortalidad se han visto fortalecidas de modo más eficaz que las capacidades para reducir los daños y las pérdidas económicas.

Figura 5.5:
Marco de Hyogo:
avances medios
según grupos
de renta



5.2 Tendencias en los avances: implementación del Marco de Acción de Hyogo

Los apartados siguientes analizan las tendencias en los avances y retos comunicados en relación con los 22 indicadores que sirven para medir las cinco Acciones Prioritarias del Marco de Hyogo. Este análisis queda ilustrado mediante ejemplos tomados de los informes nacionales provisionales; el Apéndice 3 aporta descripciones más detalladas. Los informes nacionales están disponibles en el CD que acompaña este Informe, y en Internet³. Los informes regionales detallados, que catalogan los avances a nivel de país y que fueron preparados para la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres de la EIRD,⁴ también están disponibles en Internet.⁵

5.2.1 Acción prioritaria 1 del Marco de Hyogo: velar por que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional para su aplicación

Aquellos países que desarrollan marcos normativos, institucionales y de políticas para la reducción del riesgo de desastres, y que pueden avanzar y medir el progreso conseguido mediante indicadores específicos y mensurables, tienen una mayor capacidad para gestionar los riesgos y conseguir consenso generalizado, participación y cumplimiento de las medidas para la reducción

del riesgo de desastres en todos los sectores de la sociedad.

La figura 5.6 indica los avances medios logrados hacia la consecución de los cuatro

indicadores de esta prioridad para países de ingresos altos, medianos y bajos, así como los avances medios por región. La tabla 5.1 aporta una relación de retos y avances comunicados.

Figura 5.6:
Avances medios hacia la consecución de indicadores de la Acción prioritaria 1 por grupos de ingresos y por región

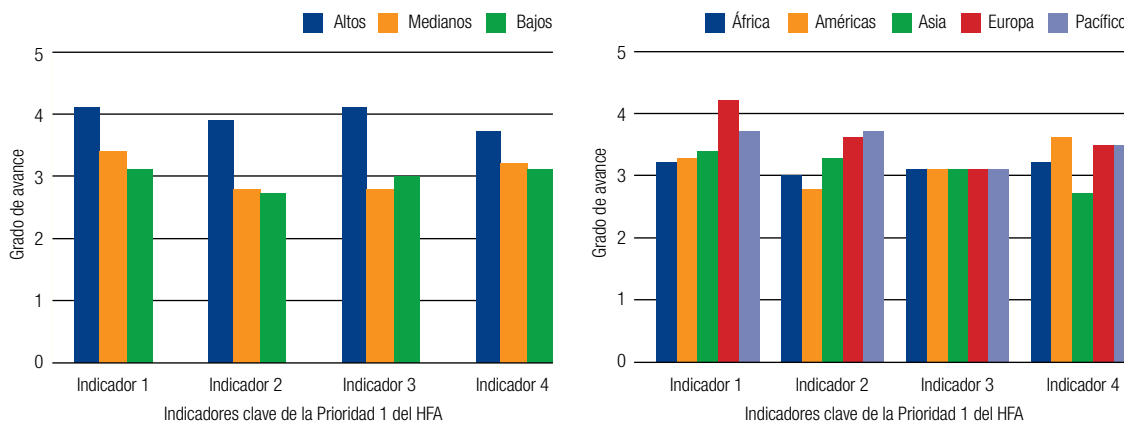


Tabla 5.1: Retos y avances comunicados para la Acción prioritaria 1 del HFA: velar por que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional para su aplicación	Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
	Indicador 1 Marco de política y legislación a nivel nacional, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todos los niveles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausencia de un marco nacional general de política y legislación sobre reducción del riesgo de desastres, lo que dificulta un enfoque holístico, especialmente en países de ingresos altos. 2. Inercia política a la hora de promulgar legislación y desarrollar los instrumentos técnicos y legales y los mecanismos administrativos necesarios para su implementación. 3. Se comunica la ausencia de capacidades financieras, humanas y técnicas adecuadas para abordar la reducción del riesgo de desastres como motivo principal del bajo rendimiento en este área, en especial en países de ingresos bajos. 4. No existe vinculación explícita entre políticas nacionales de reducción del riesgo de desastres y políticas sectoriales (uso de la tierra, construcción, desarrollo económico y social y medio ambiente), lo que da lugar a confusión respecto a mandatos y responsabilidades de implementación, carencias y duplicaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En las Islas Caimán se está elaborando un Nuevo Marco Estratégico de Gestión del Riesgo de Desastres, con el apoyo de un nuevo órgano de Gestión de Riesgos de las Islas Caimán. 2. Bahréin ha creado un Comité Nacional para la Gestión de Desastres, pero reconoce que se necesita también una política nacional. 3. Ecuador ha incluido la gestión del riesgo de desastres en su nueva constitución y también, al igual que Colombia, en su plan de desarrollo nacional. 4. Los sistemas descentralizados de gobernanza para la reducción del riesgo de desastres en países de Asia (Filipinas, Irán y Sri Lanka, entre otros) aportan oportunidades de participación a nivel comunitario y de gobernanza local.
	Indicador 2 Disponibilidad de recursos específicos y adecuados para implementar planes y actividades de reducción del riesgo de desastres a todos los niveles administrativos	<ol style="list-style-type: none"> 1. No hay compromiso político o institucional sistemático para aportar recursos específicos y adecuados para la reducción del riesgo de desastres. 2. Prioridades nacionales que compiten entre sí, ausencia de legislación para hacer legalmente vinculantes las asignaciones financieras, y falta de voluntad política cuando las ventajas de la reducción del riesgo de desastres no son visibles a corto plazo. 3. La reducción del riesgo de desastres sigue dependiendo en gran medida de los recursos procedentes de la cooperación bilateral y multilateral. Como consecuencia de ello, muchas veces se implementa utilizando modalidades de proyectos o programas independientes y de corto plazo, que no conducen a su institucionalización ni a la sostenibilidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En Vanuatu, el Programa Nacional de Acción sitúa de manera clara en el Ministerio de Finanzas y Gestión Económica la asignación de presupuestos ministeriales para la reducción del riesgo de desastres a los distintos ministerios y departamentos. 2. Solo unos cuantos países, como Colombia e Irán, informan de la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en sus presupuestos públicos nacionales.

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
<p>Indicador 3</p> <p>Participación comunitaria y descentralización garantizadas mediante la delegación de autoridad y recursos al nivel local</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Países de Asia, África y América Latina informan de un número significativo de iniciativas para la reducción del riesgo a nivel de las comunidades. Sin embargo, su alcance y su calidad son con frecuencia desiguales, y los proyectos aún no han sido vinculados con un sistema más amplio para la reducción de riesgo que integre los niveles local, provincial y nacional. 2. Los informes parecen indicar una creciente dedicación de esfuerzos y recursos al fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel del gobierno local como comunitario. 3. La existencia de procesos nacionales de descentralización ha sido identificada como factor clave de éxito para fortalecer y mantener las capacidades para la reducción del riesgo de desastres a nivel local y comunitario. 4. La coordinación activa de las ONG que trabajan a nivel comunitario sigue presentando un reto para los gobiernos nacionales y locales, especialmente en países con recursos limitados para el fortalecimiento de las capacidades a nivel comunitario. 5. Los gobiernos locales, especialmente de zonas rurales y aisladas, carecen de las capacidades humanas, técnicas, financieras e institucionales para abordar el riesgo de desastres. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En Europa y muchos países de ingresos altos, municipios y gobiernos locales tienen mandatos que les asignan responsabilidades para la reducción del riesgo de desastres, así como las capacidades y recursos necesarios. 2. Los municipios urbanos grandes y relativamente ricos como Bogotá, Medellín (Colombia) y La Paz (Bolivia), tienen unos buenos sistemas de reducción del riesgo de desastres a nivel urbano, que tienen igual efectividad, y a veces mayores recursos, que los sistemas a nivel nacional. 3. En Asia, Bangladesh, Filipinas, Indonesia, Nepal y la República Popular Democrática Lao destacan el hecho de contar con presupuestos para la reducción del riesgo, pero dado que muchas veces son presupuestos centralizados, o con prioridad para actividades de respuesta o preparación, este hecho puede suponer una barrera para el fortalecimiento de las capacidades locales de reducción del riesgo de desastres.
<p>Indicador 4</p> <p>Plataforma multisectorial a nivel nacional para reducir el riesgo de desastres</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existen retos para la creación de un sistema institucional multisectorial integrado para la reducción del riesgo de desastres que sea capaz de imprimir mayor cohesión y sinergias a los enfoques sectoriales en curso. 2. Se informa de dificultades para adquirir compromisos por lograr la reducción del riesgo de desastres por parte de los sectores de desarrollo y los gobiernos locales, así como de otras partes interesadas como el sector privado o la sociedad civil, por falta de autoridad política y de las capacidades técnicas necesarias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Países como Egipto⁶ han creado comités nacionales, mientras que en otros como Colombia, Costa Rica, Panamá y los Estados Unidos de América, se han adoptado plataformas nacionales. 2. Los Estados centroafricanos han abordado la gestión del riesgo de desastres mediante una estrategia común emprendida por la Comunidad Económica de los Estados Centroafricanos (ECCAS)⁷, organización que en octubre de 2007 adoptó una política de medio ambiente y recursos naturales con un plan de actuación a nivel subregional. Esta estrategia busca capacitar a las autoridades nacionales y subregionales; revisar y aplicar los marcos legales y las estrategias para la reducción del riesgo de desastres dentro de la propia ECCAS y de sus Estados miembros; y formular e implementar estrategias nacionales para la reducción del riesgo de desastres. Abarca la creación y fortalecimiento de plataformas nacionales, comités interministeriales y un comité intergubernamental para la región ECCAS. 3. La Contraloría General de la República de Colombia realizó una auditoría de la implementación de actividades de reducción del riesgo de desastres por parte de todos los departamentos gubernamentales, lo que indica el compromiso del Estado en su conjunto para velar por la implementación en todos los sectores y por todas las autoridades locales.

5.2.2 Acción prioritaria 2 del Marco de Hyogo: identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana

El punto de partida para la reducción del riesgo de desastres y la promoción de una cultura de resiliencia ante desastres radica

en un conocimiento de las amenazas y las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y medioambientales frente a los desastres que sufren la mayoría de las sociedades, y cómo esas amenazas y vulnerabilidades están cambiando a corto y largo plazo, seguido de actuaciones realizadas en base a esos conocimientos.

La figura 5.7 indica los avances medios logrados hacia la consecución de los cuatro indicadores de esta prioridad para países de

ingresos altos, medianos y bajos, así como los avances medios por región. La tabla 5.2 aporta una relación de retos y avances comunicados.

Figura 5.7:
Avances medios hacia la consecución de indicadores de la Acción prioritaria 2 por grupos de ingresos y por región

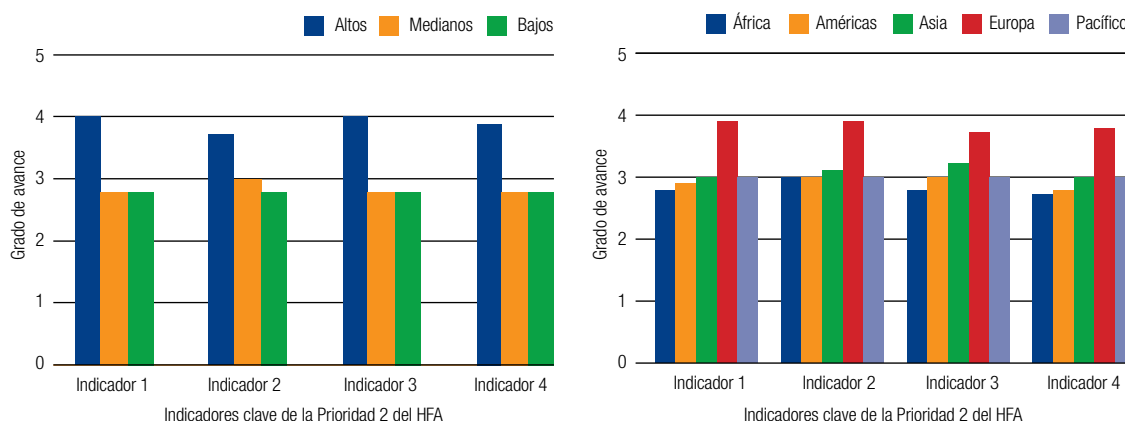


Tabla 5.2:
Retos y avances comunicados para la Acción prioritaria 2 del HFA: identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
Indicador 1 Valoraciones del riesgo a nivel nacional y local en base a datos de amenazas y vulnerabilidad, acompañadas de valoraciones del riesgo en sectores clave	<ol style="list-style-type: none"> La mayoría de los informes reconocen que los planes de emergencia nacionales y sectoriales no están basados en valoraciones del riesgo. Los retos abarcan una carencia generalizada de datos a nivel local o subnacional, en especial si se relacionan con amenazas nuevas o menos frecuentes; instituciones especializadas débiles o inexistentes; limitaciones financieras y dependencia de socios externos que a veces no responden a las prioridades nacionales. Pese a que se están consiguiendo avances en las valoraciones de amenazas individuales y de sectores y territorios, la consecución de valoraciones exhaustivas de riesgos múltiples a nivel nacional ha avanzado menos. Menos frecuentes aún son los casos de institucionalización y aplicación de tales valoraciones en la planificación territorial y de desarrollo, o en la determinación de códigos de construcción. En la mayoría de los países las responsabilidades de seguimiento de amenazas y valoración del riesgo están divididas entre numerosas instituciones. La valoración de riesgos múltiples no tiene un "responsable" institucional. La ausencia de fuentes de datos y metodologías estandarizadas constituye un reto que ha sido destacado, por ejemplo, por Indonesia: esta ausencia dificulta que los resultados puedan ser aplicados de manera sistemática en todos los sectores. 	<ol style="list-style-type: none"> Australia y Nueva Zelanda informan de un enfoque exhaustivo e integrado que tiene en cuenta amenazas múltiples en la valoración del riesgo. Otros ejemplos incluyen el gobierno del estado de Gujarat, en la India, y las Islas Caimán. Suiza aspira a cubrir el país entero con mapas y valoraciones de riesgo para 2011 con respecto a amenazas tanto geológicas como hidrológicas, de modo que los municipios utilicen tales herramientas en la planificación del uso de la tierra y las normativas sobre construcción. Bangladesh ha conseguido avances en el sector agrario, y se han identificado como prioridades urgentes hospitales, escuelas, y agua y saneamiento. También se comunican avances en la valoración del riesgo a nivel comunitario, como por ejemplo en Filipinas, mediante el proyecto de mapeo y valoración de amenazas para una gestión comunitaria efectiva del riesgo de desastres⁹. El BID (Banco Interamericano de Desarrollo)⁹ está apoyando el desarrollo de indicadores para la gestión del riesgo de desastres en 12 países de las Américas. La Evaluación Probabilista de Riesgos para América Central¹⁰ es otra iniciativa en curso que aporta una evaluación completa del riesgo de desastres en América Central. En África, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Seychelles, Sudáfrica y Tanzania informan de haber realizado evaluaciones del riesgo de desastres para sectores y amenazas concretos.
Indicador 2 Sistemas para seguimiento, registro y diseminación de datos sobre amenazas y vulnerabilidades clave	<ol style="list-style-type: none"> Existen dificultades de coordinación, socialización de la información y adopción de estándares de datos y metodologías homogéneas cuando el seguimiento de las amenazas se reparte entre numerosas instituciones especializadas. 	<ol style="list-style-type: none"> El seguimiento de las amenazas se considera una actividad clave que sustenta tanto la evaluación del riesgo como la alerta temprana. La creación de una red de seguimientos sísmicos en Tayikistán¹¹ demuestra que muchos países están consiguiendo avances en la mejora del seguimiento de las amenazas.

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
Indicador 2 continuación	<ol style="list-style-type: none"> 2. Se aduce como limitación la falta de recursos para adquirir y mantener equipamiento y la carencia generalizada de capacidades técnicas humanas. 3. Las responsabilidades gubernamentales de seguimiento de las amenazas recaen con frecuencia en una amplia gama de organismos científicos y técnicos especializados en meteorología, geología, sismología, oceanografía, etc. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. El Servicio Nacional de Estudios Territoriales de El Salvador¹² ha creado una única plataforma institucional que engloba a todas las organizaciones científicas especializadas bajo un marco que abarca también la información sobre amenazas para su utilización en evaluaciones de riesgo. Otros países están estudiando la posibilidad de introducir iniciativas parecidas.
Indicador 3 Sistemas de alerta temprana (que llegan hasta las comunidades) para las principales amenazas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hay carencia de capacidades técnicas, equipamiento, y recursos humanos y económicos. 2. Existen dificultades a la hora de comunicar informaciones de alerta temprana a las comunidades pobres y vulnerables. Falta coordinación entre las instituciones responsables de la preparación ante desastres y las encargadas del seguimiento de las amenazas. 3. El fortalecimiento de las capacidades locales y la vinculación del seguimiento de amenazas con los sistemas de preparación ante desastres son destacados como problemas habituales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los países de Asia que presentaron informes comunicaron la consecución de un compromiso institucional para crear sistemas exhaustivos de alerta temprana para amenazas frecuentes y de gran envergadura. 2. Se informa de buenos avances en la utilización de tecnología y capacidad local para la creación de sistemas eficaces de alerta temprana para amenazas frecuentes, como ciclones e inundaciones, en Bangladesh, Sri Lanka y la República Popular Democrática Lao. 3. Italia informa del mejoramiento experimentado en la alerta temprana desde la puesta en marcha del Sistema de Alerta Nacional. La información es recopilada por un Centro Funcional Central y Centros Funcionales Regionales, para su circulación diaria a los encargados de la toma de decisiones del Sistema Nacional de Protección Civil.
Indicador 4 Valoraciones de riesgo nacionales y locales que tienen en cuenta riesgos regionales/transfronterizos en orden a garantizar colaboración regional en la reducción del riesgo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las iniciativas transfronterizas dependen principalmente de las aportaciones de los Estados miembros, lo que implica que la firma de acuerdos de cooperación no se refleja necesariamente en su implementación, ni tampoco se incorpora en la planificación nacional para la reducción del riesgo de desastres. 2. Faltan bases de datos y equipos comunes para realizar el seguimiento y la evaluación de los riesgos transfronterizos. Los países informan de una escasa disposición a compartir con países vecinos información confidencial sobre amenazas concretas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alemania es miembro activo de varias comisiones internacionales transfronterizas para la protección de los ríos Rhin, Danubio, Elba y Oder, comisiones que realizan evaluaciones del riesgo de inundaciones. 2. En septiembre de 2007 representantes de los gobiernos de Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Montenegro, Moldavia, Rumania y Turquía dieron un importante paso en sus esfuerzos por mejorar la capacidad de sus respectivos países en la preparación, prevención, respuesta y coordinación en casos de desastres mediante la firma de un Protocolo de Intenciones respecto al marco institucional de la Iniciativa para Preparación y Prevención de Desastres en Europa Sudoriental¹³. 3. Armenia ha firmado un acuerdo intergubernamental sobre reducción del riesgo de sismos con Irán y Tayikistán; también se ha renovado un proyecto internacional conjunto entre Armenia y la Federación Rusa para la predicción de amenazas sísmicas en el Cáucaso. 4. Angola, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Mauricio y Togo comunican avances significativos en la cooperación con países vecinos para la reducción de los riesgos transfronterizos, entre otros las inundaciones de cuencas compartidas, sistemas de alerta temprana de tsunamis, plagas de langostas y riesgos para la salud. 5. La colaboración en material de gestión de riesgos transfronterizos suele quedar institucionalizada a través de consejos económicos regionales como la ECOWAS¹⁴, la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC) y la Unión Africana (UA), y de servicios regionales de meteorología como el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel. Se reconoce, no obstante, que un mayor liderazgo por parte de los consejos económicos regionales serviría para mejorar y regular la colaboración e intercambio de información entre Estados miembros.

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
Indicador 4 continuación		<p>6. Los avances en las Américas han sido posibles por el gran número de iniciativas regionales y subregionales encaminadas a mejorar la coordinación, el intercambio de información y la colaboración. Entre otras, cabe citar CDERA, la Asociación de Estados del Caribe, CAPRADE, PREDECAN, y el Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental de la Unión Europea.</p> <p>7. Los marcos regionales de gestión del riesgo de desastres en Asia para abordar los riesgos transfronterizos por amenazas en todas las subregiones asiáticas avanzan por medio de acuerdos de cooperación en el contexto de ASEAN y SAARC.</p>

Recuadro 5.2:
Situación de los sistemas de alerta temprana¹⁵

Se ha preparado un informe mundial sobre el estado en que se encuentran los sistemas de alerta temprana, en base a un estudio amplio de capacidades nacionales de los servicios de predicción y alerta meteorológicos, hidrológicos y relacionados con el clima realizado por la OMM, así como una encuesta realizada por la Plataforma para la Promoción de Alerta Temprana de la EIRD y el Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas, con insumos de agencias internacionales que apoyan el desarrollo de sistemas de alerta temprana.

El informe aporta un análisis exhaustivo de las capacidades de las partes interesadas a nivel nacional con un enfoque hacia la gobernanza y la coordinación organizacional; capacidades para previsión, detección y seguimiento de amenazas; capacidades de diseminación y comunicación a nivel internacional, regional y nacional; así como capacidades para vincular las alertas a los mecanismos de preparación y respuesta ante emergencias del nivel nacional al comunitario. El informe estudia también el grado de cooperación internacional y regional en apoyo de un fortalecimiento de sistemas nacionales de alerta temprana.

Dicho informe concluye que, a pesar de haberse avanzado algo en el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, se necesita un mayor compromiso para abordar el desarrollo de estas capacidades. Entre los aspectos clave destacados en el informe se encuentran los siguientes:

1. Los actuales planes nacionales y locales de preparación y respuesta ante emergencias deben ser revisados, utilizando el mapeo de amenazas y vulnerabilidad, y deben verse apoyados por legislación de obligado cumplimiento. Estos planes deben delimitar de forma clara la jerarquía de mando, así como los roles y responsabilidades de las distintas agencias encargadas de los diversos componentes de los sistemas de alerta temprana. También deben

estar ajustados a los niveles comunitario, provincial y nacional, para velar por que los recursos financieros y operativos lleguen hasta las comunidades y así mejorar las operaciones de preparación y respuesta sobre el terreno.

2. Es necesario seguir fortaleciendo la infraestructura de seguimiento y predicciones, y fomentar la capacitación del personal de las agencias técnicas (como por ejemplo los servicios nacionales meteorológicos, hidrológicos, geológicos y oceanográficos) responsables del seguimiento y predicción de amenazas. Este aspecto debe verse complementando por una mayor cooperación, coordinación y socialización de conocimientos entre las agencias técnicas y sus homólogas en la gestión del riesgo de desastres.
3. Las agencias técnicas nacionales podrían beneficiarse de una mayor cooperación regional en cuanto a acceso a datos y a herramientas y tecnologías de vanguardia para el seguimiento y la predicción de amenazas. Esta cooperación ya ha quedado demostrada mediante una serie de mecanismos de cooperación regional ya operativos, como es el Sistema de Alerta Temprana para el Océano Pacífico y el Océano Índico (coordinado por la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO) y el Programa Mundial de Ciclones Tropicales de la OMM, que facilita predicciones y boletines de ciclones tropicales y marejadas de tormentas a través de seis centros regionales especializados a todos los países en riesgo. Se precisa además una mayor colaboración entre países vecinos para establecer normas, procedimientos y protocolos sobre alertas referidas a temas transfronterizos.
4. Es necesario crear bases de datos sobre amenazas e impactos, como necesario es también mejorar la capacidad técnica a nivel nacional en la utilización

Recuadro 5.2
(continuación)

de herramientas de mapeo de amenazas y riesgo en apoyo de la planificación de preparación y respuesta ante emergencias y la integración de información sobre riesgos en los mensajes de alerta.

5. En la mayoría de los países, los canales de difusión que vinculan los sistemas nacionales de alerta con las comunidades precisan de una potenciación significativa que tenga en cuenta, además, las costumbres culturales y las necesidades de las propias comunidades, así como los recursos disponibles. Se deben crear mecanismos de retroalimentación para verificar que las alertas llegan a las autoridades pertinentes y a las comunidades en situación de riesgo. Se necesitan también programas de formación enfocados hacia las autoridades, el personal de respuesta de emergencia y el público en general para que puedan entender la fuente y el contenido de los mensajes de alerta y vincular esta información con acciones concretas sobre el terreno, dependiendo del nivel de riesgo (por ejemplo, creando distintos grados de preparación ante el riesgo).
6. Los planes de preparación y respuesta deben ser desarrollados con la utilización de mapas de

amenazas y vulnerabilidad. Es necesario realizar un mayor número de simulacros y de programas de sensibilización pública a nivel comunitario, sobre todo en aquellos casos en que la comunidad no sufre amenazas con mucha frecuencia.

7. Deben desarrollarse documentos de concepto sobre operaciones y procedimientos operativos básicos ligados a sistemas de alerta temprana sobre las distintas amenazas, lo que permitirá una coordinación y una cooperación efectivas entre los distintos componentes de los sistemas, desde el nivel nacional al local.
8. Los programas sobre sistemas de alerta temprana deben complementarse con un mecanismo operativo efectivo de evaluación y retroalimentación a nivel regional, nacional y local y entre las múltiples agencias, de manera que así vayan mejorando los sistemas con el tiempo.
9. Mayor cooperación, coordinación y planificación estratégica entre las agencias internacionales podría redundar en un enfoque más eficaz para el desarrollo de programas nacionales de sistemas de alerta temprana.

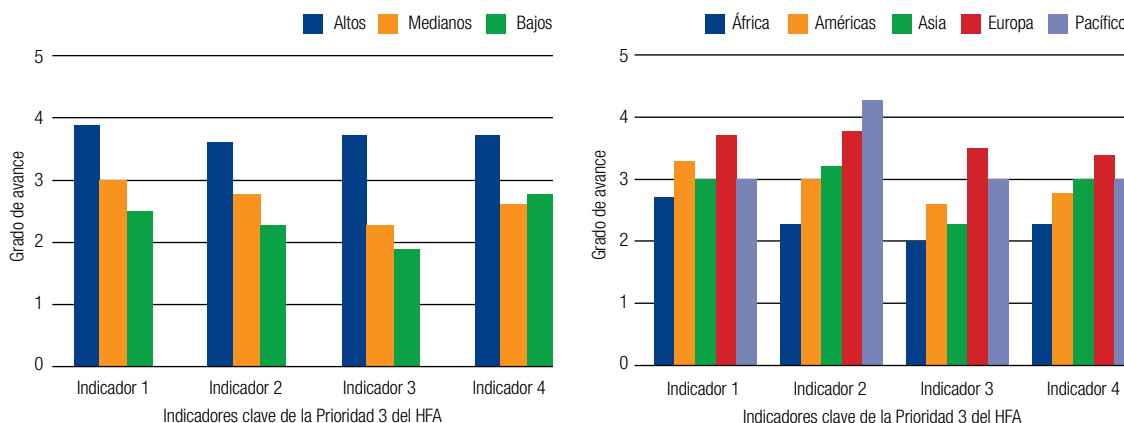
5.2.3 Acción prioritaria 3 del Marco de Hyogo: utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel

Las consecuencias de los desastres se pueden reducir de forma significativa si las personas están bien informadas y motivadas para adoptar una cultura de prevención de desastres y de resiliencia, para lo cual se requiere recopilación, análisis y

diseminación de conocimientos e información pertinentes acerca de amenazas, vulnerabilidades y capacidades.

La figura 5.8 indica los avances medios logrados hacia la consecución de los cuatro indicadores de esta prioridad para países de ingresos altos, medianos y bajos, así como los avances medios por región. La tabla 5.3 aporta una relación de retos y avances comunicados.

Figura 5.8:
Avances medios hacia la consecución de indicadores de la Acción prioritaria 3 por grupos de ingresos y por región



<p>Tabla 5.3: Retos y avances comunicados para la Acción prioritaria 3 del HFA: utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel</p>	<p>Indicadores</p>	<p>Retos comunicados</p>	<p>Avances comunicados: tendencias y ejemplos</p>
	<p>Indicador 1 Acceso y disponibilidad de información pertinente sobre desastres a todos los niveles y para todas las partes interesadas (a través de redes, desarrollo de sistemas para la socialización de la información, etc.)</p>	<ol style="list-style-type: none"> Entre los retos se encuentra la necesidad de que sea adecuada y concreta la información sobre el riesgo y los contextos culturales de que se trate. Hubo informes de dificultades en conseguir que las bases de datos se actualizaran y mantuvieran debidamente. Es preciso pasar de la preparación y respuesta ante desastres a un enfoque sobre nuevos temas como la adaptación al cambio climático, la degradación medioambiental y los riesgos urbanos. Son pocos los países que pueden garantizar que los hogares van a tener fácil acceso a información precisa sobre los riesgos a que están expuestos. La falta de avances en la elaboración de evaluaciones completas del riesgo y la creación de sistemas de alerta temprana erosiona el valor de los sistemas de información. 	<ol style="list-style-type: none"> Ghana publica octavillas para entregar a todas las partes interesadas a nivel nacional, que informan de la ubicación de los desastres, la extensión del impacto y las iniciativas de recuperación emprendidas. Las herramientas y bases de datos disponibles en Internet¹⁶ y los resultados de la evaluación de amenazas y riesgos están cada vez más al alcance de partes interesadas a nivel nacional y local. La Agencia Sueca para la Gestión de Emergencias¹⁷ por ejemplo, ha desarrollado un sistema nacional de información en Internet denominado WIS. El sistema fue creado para facilitar el intercambio de información entre los distintos actores en el sistema nacional de gestión de emergencias antes, durante y después de las emergencias. En Asia las redes regionales de conocimientos trabajan activamente para publicar información sobre "aprendizaje de los desastres" y "preparación ante desastres", y el material producido se difunde ampliamente entre países que han sufrido recientemente terremotos, inundaciones, ciclones o tsunamis de envergadura. Las ferias de conocimientos y las campañas internacionales son otras herramientas utilizadas también para la difusión de información.
	<p>Indicador 2 Inclusión en programas escolares, material didáctico y cursos de formación de conceptos y prácticas relativos a reducción del riesgo de desastres y recuperación tras los mismos</p>	<ol style="list-style-type: none"> Entre los retos se encuentran la falta de capacidad entre educadores y formadores. Se documentaron dificultades a la hora de abordar las necesidades en zonas rurales y urbanas pobres. La validación de metodologías y herramientas es escasa, como escaso es también el intercambio de experiencias. Algunos países informan de la ausencia de políticas y directrices sobre cómo integrar la reducción del riesgo de desastres en programas de estudio, material educativo y formación profesional, pese a que existe un compromiso tanto de política como institucional. La mayoría de los países que aún no han integrado la reducción del riesgo de desastres en el currículo escolar citan la falta de material didáctico, sobre todo en el idioma vernáculo, como principal obstáculo. 	<ol style="list-style-type: none"> La campaña internacional de 2006–2007 denominada La Reducción de Desastres Empieza en la Escuela¹⁸ ha servido para destacar aún más la importancia del programa de la educación y sensibilizar a la opinión pública en algunos países. El Marco de Educación para la Reducción del Riesgo de Desastres de América Central y la República Dominicana ha sido creado como plataforma educativa temática regional para América Latina, y cuenta con el apoyo de EIRD/ONU, una red de universidades y agencias regionales e internacionales. Se han conseguido compromisos políticos o institucionales en Australia, Filipinas, Indonesia, Nepal, Nueva Zelanda, República de Corea, República Islámica del Irán, República Popular Democrática Lao y Siria. Yemen informa de dificultades debidas al idioma, puesto que gran cantidad del material disponible no ha sido traducido al árabe. Ya funciona en la región una Plataforma de Conocimientos y Educación para la Reducción del Riesgo de Desastres, que podría contribuir a potenciar las capacidades futuras en este sentido. En Angola y Burundi UNICEF ha colaborado con los ministerios de educación para la realización de talleres y el fomento de la integración de la reducción del riesgo de desastres en la educación. En Madagascar el Ministerio de Educación y la ONU han elaborado conjuntamente material escolar sobre la reducción del riesgo de desastres y manuales que se utilizan ya en todas las escuelas del país. Mozambique ha empezado a pilotar proyectos en escuelas primarias con la finalidad de enseñar a profesores y niños a convivir con los desastres. En Burkina Faso se ha comenzado a impartir educación medioambiental en la educación primaria, y la reducción del riesgo de desastres se encuentra parcialmente integrada en la enseñanza superior.

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
<p>Indicador 3 Desarrollo y fortalecimiento de métodos de investigación y herramientas para valoración de riesgos múltiples y análisis de rendimiento</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se comunicaron limitaciones en las capacidades financieras, técnicas y humanas. 2. Se consideran como obstáculos la elevada dependencia de fondos y de socios externos, junto a la ausencia de transferencia de habilidades y competencias. 3. Los avances en algunas regiones como las Américas y Asia se deben principalmente a una serie de iniciativas a través de universidades e institutos de investigación, compañías de seguros y bancos de desarrollo, más que a programas coherentes a nivel nacional. 4. Existen herramientas, pero dada la falta de un marco institucional y político funcional que vincule al sector de reducción del riesgo de desastres con el de desarrollo, la mayor parte de las investigaciones no han redundado en aplicaciones generalizadas en la planificación del desarrollo y en las decisiones sobre inversiones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bangladesh comunica éxitos en torno a la elaboración de métodos y herramientas para el análisis comunitario de riesgos. La ampliación de esta iniciativa se ve obstaculizada por la ausencia de una agencia centralizada capaz de operar como fuente de información y asesoramiento técnico sobre la adecuada aplicación de estas herramientas en todo el país.
<p>Indicador 4 Estrategia nacional para la sensibilización pública en orden a impulsar una cultura de resiliencia ante desastres que alcance a las comunidades urbanas y rurales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Una mayor sensibilización no reduce, necesariamente, en reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, los hogares rurales y urbanos pobres deben afrontar graves limitaciones medioambientales y de medios de vida en su capacidad para reducir el riesgo, algo que no puede corregirse únicamente mediante la sensibilización. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entre las herramientas y directrices disponibles se encuentran el RiskPlan¹⁹ en Suiza para aprender sobre la reducción del riesgo de desastres y cómo implementarla, y EconoMe²⁰ para justificar las inversiones en reducción del riesgo. 2. En 2006 se presentó en Nueva Zelanda un programa de educación pública a largo plazo y campaña de marketing social, <i>Get Ready, get Thru</i> (preparate y pasarás), cuya finalidad es conseguir una mayor preparación a nivel individual y de la comunidad en caso de desastre²¹. 3. En África casi todos los países que han elaborado un informe afirman que están llevando a cabo campañas de sensibilización pública a nivel nacional, regional y local. Muchos de los países con campañas de sensibilización utilizan medios como radio, periódicos y televisión. Madagascar, Mauricio y Mozambique informan de un alto nivel de sensibilización pública con respecto a los principales riesgos. 4. Los ejemplos de impactos eficaces de campañas internacionales incluyen la campaña Hospitales Seguros, de la OMS, EIRD y el Banco Mundial, que aspira a sensibilizar respecto al enorme impacto que los daños por desastres en los sistemas de salud pueden tener en el desarrollo económico y humano. Por otra parte, incluso la más pequeña inversión para hacer de las instalaciones de salud lugares más seguros puede reducir de manera significativa el impacto de los desastres. La campaña aporta una plataforma para el fortalecimiento de hospitales, instalaciones y sistemas de salud en el contexto de reducción del riesgo y preparación y respuesta ante emergencias.

5.2.4 Acción prioritaria 4 del Marco de Hyogo: reducir los factores de riesgo subyacentes

Los riesgos de desastres asociados con unas condiciones sociales, económicas y medioambientales cambiantes, así como el uso de la tierra, y el impacto de las amenazas relacionadas con los fenómenos geológicos, la meteorología, el agua, la variabilidad climática y el cambio

climático se abordan en la planificación y los programas del sector de desarrollo, así como en las situaciones posteriores a los desastres.

La figura 5.9 indica los avances medios logrados hacia la consecución de los seis indicadores de esta prioridad para países de ingresos altos, medianos y bajos, así como los avances medios por región. La tabla 5.4 detalla los retos y avances comunicados

Figura 5.9:
Avances medios hacia la consecución de indicadores de la Acción prioritaria 4 por grupos de ingresos y por región

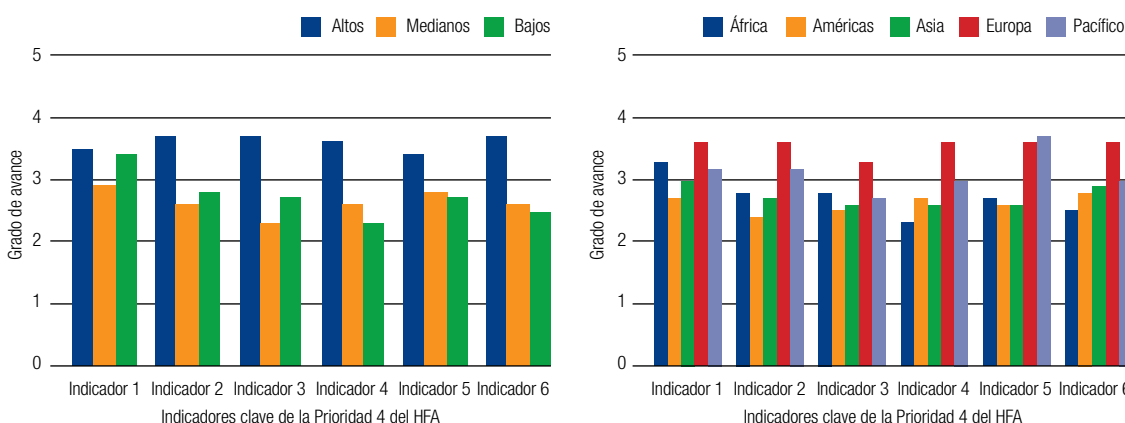


Tabla 5.4:
Retos y avances comunicados para la Acción prioritaria 4 del HFA: reducir los factores de riesgo subyacentes

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
<p>Indicador 1 Reducción del riesgo de desastres como objetivo integral de políticas y planes medioambientales que incluyen utilización de la tierra, gestión de recursos naturales y adaptación al cambio climático</p>	<ol style="list-style-type: none"> En general, no se cumple ni se exige la aplicación de códigos, normas y reglamentos ambientales. Hay escasa sinergia entre planificación del uso de la tierra, estrategias de adaptación al cambio climático, legislación sobre protección del medio ambiente y demás instrumentos parecidos, y con políticas y normativas sobre reducción del riesgo de desastres. Las organizaciones encargadas de la reducción de desastres muchas veces carecen de autoridad política y capacidad técnica para intervenir en la planificación y reglamentación del medio ambiente. Aunque es posible que los marcos de reducción del riesgo de desastres y de política medioambiental y legislativa se reconozcan mutuamente, en la práctica no existe una verdadera integración. 	<ol style="list-style-type: none"> Muchos países de las Américas y Asia han fijado el medio ambiente y el cambio climático como prioridades nacionales y han desarrollado leyes, políticas y marcos institucionales al efecto. La protección del medio ambiente y la adaptación al cambio climático se han determinado como prioridades en todas las regiones, y la mayoría de los países tienen leyes, políticas y marcos institucionales para abordar una serie de problemas medioambientales y de gestión de recursos naturales. La mayoría de los países han firmado la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto, y están desarrollando estrategias y planes para afrontar el cambio climático, aspecto que se abordará más adelante en este capítulo. Las Islas Marshall comunican que la implementación de normativas sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) no comenzó hasta 2005, pero hay un número cada vez mayor de grandes proyectos que cumplen con los requisitos (de cinco en 2005 ha pasado a 40 en 2007). Un caso piloto para el proceso de EIA fue un proyecto de dique seco que quedó rechazado por una ubicación inadecuada. Otros países han adoptado un enfoque regional transfronterizo. Por ejemplo, la reducción del riesgo de desastres en el este de África²² es un buen ejemplo de cómo los países del África oriental están colaborando para abordar la problemática generada por los procesos de cambio climático.
<p>Indicador 2 Puesta en marcha de políticas y planes de desarrollo social para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas a mayor riesgo</p>	<ol style="list-style-type: none"> Pese a que los PRSP y otros instrumentos de índole parecida incluyen la reducción del riesgo de desastres, esto no refleja necesariamente una verdadera integración en la práctica de los marcos políticos sobre pobreza y reducción del riesgo de desastres en los programas. Al igual que sucede con el medio ambiente, las organizaciones encargadas de la reducción de desastres puede que no posean ni autoridad política ni capacidad técnica para intervenir en el diseño de planes y programas de desarrollo social y reducción de la pobreza. Cabe destacar que muy pocos países informan de gran influencia de consideraciones sobre equidad social como factor impulsor del progreso. 	<ol style="list-style-type: none"> Un número significativo de países informan de la existencia de planes de desarrollo social para reducir la vulnerabilidad de comunidades propensas al riesgo de desastres. Muchos países de África afirman que cuentan con políticas, planes o programas de desarrollo social para abordar la vulnerabilidad y las precarias condiciones de vida mediante mejoras en el abastecimiento de agua, el saneamiento, la seguridad alimentaria, la salud y la alfabetización. Algunos países, como Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea, Suazilandia y Togo informan de la integración de aspectos de reducción del riesgo en sus PRSP. Mauricio y Tanzania tienen fondos especiales para la ayuda de emergencia, mientras que Mozambique está trabajando para aportar alternativas de generación de ingresos a los sectores vulnerables e invertir en cultivos resistentes a las sequías.

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
Indicador 2 continuación		<ol style="list-style-type: none"> 3. En las Américas la mayoría de los países comunican la inclusión de compromisos relativos a los ODM, la reducción de la pobreza y la inclusión social en los planes y estrategias de desarrollo, así como en los mecanismos institucionales. 4. Los países de Asia aducen que los planes nacionales y locales tienen una orientación cada vez mayor hacia la reducción de la vulnerabilidad social y económica. Filipinas informa de los esfuerzos realizados por la Comisión Nacional de Pobreza, con el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza de personas en zonas propensas a las amenazas, estrategia que incorpora desde instrumentos de microfinanzas y seguros hasta créditos de arroz, alimentos baratos y ayudas para entierros. 5. Australia y Nueva Zelanda hablan de la necesidad de incorporar un "programa de inclusión social" explícito en todos los planes y políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional como local. 6. Bangladesh informa de la existencia de una diversidad cada vez mayor en los programas sociales de seguridad, con un papel activo de las ONG. Algunos informes citan la necesidad de realizar evaluaciones detalladas para identificar los beneficios específicos para las comunidades y entender mejor la interrelación entre microfinanzas y reducción del riesgo.
Indicador 3 Introducción de planes y políticas en el sector económico y de la producción para reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los costes del riesgo de desastres no suelen tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre inversiones públicas, y por tanto los aspectos de reducción del riesgo de desastres se incluyen en el desarrollo económico y productivo de un modo coyuntural y no de manera sistemática. 2. Los problemas subyacentes incluyen las dificultades que entraña la propia planificación del desarrollo económico. Los países africanos, por ejemplo, destacan la inestabilidad política, la pobreza y una gobernanza débil como factores que ponen en peligro la implementación de los planes de desarrollo económico. 3. Hay escasa integración sistemática de políticas y normativas sobre desarrollo económico y reducción del riesgo de desastres. Lo mismo que sucede en otros sectores, parece que en la mayoría de los países las organizaciones encargadas de la reducción del riesgo de desastres no tienen ni autoridad política ni capacidad técnica para intervenir en la planificación del desarrollo económico. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En la República de Corea, la ley de 2007 de Apoyo a Empresas para Actividades Voluntarias de Mitigación de Desastres ofrece ayuda a pequeñas y medianas empresas mediante directrices y normas para la reducción del riesgo de desastres. 2. En Australia una red de intercambio de información (la <i>Trusted Information Sharing Network</i>) aporta un foro en el cual propietarios y operadores de infraestructuras esenciales pueden colaborar intercambiando información sobre aspectos de seguridad. 3. En Perú el Ministerio de Economía y Finanzas ha incorporado plenamente la reducción del riesgo de desastres en el Sistema Nacional de Inversión Pública²³, que exige una valoración del riesgo para mejorar las inversiones públicas en todos los sectores, tanto a nivel del gobierno central como de las autoridades locales (ver el recuadro 5.3). 4. En Costa Rica el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica ha incluido recientemente la evaluación del riesgo de desastres como requisito para la autorización de proyectos de inversión pública.
Indicador 4 Planificación y gestión de asentamientos humanos que incorporan elementos de reducción del riesgo de desastres y que incluyen aplicación de códigos de construcción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lo que es común a todos los países es que la mayoría de la urbanización sucede de modo informal es que los mecanismos de implementación y vigilancia son débiles. El hecho de que no se hable de este tema en los informes sugiere que se llevan a cabo ahora menos actividades para la introducción de construcciones resistentes a las amenazas en viviendas urbanas y rurales informales proclives al riesgo (por ejemplo, mediante la capacitación de albañiles y la introducción de tecnologías adecuadas) que en los años 70 y 80, con algunas excepciones notables como el caso de Pakistán. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cabo Verde y Senegal informan de la introducción de la reducción del riesgo de desastres en las normas para la construcción. 2. Angola, Congo, Mozambique y Togo aseguran que se tienen en cuenta aspectos de riesgo en la planificación urbana y las decisiones respecto a la ubicación de los asentamientos. 3. En Argelia se están tomando medidas para mejorar las normas de construcción y la normativa sobre planificación para reducir riesgos futuros. 4. Algunas grandes ciudades, entre ellas Amman, Aqaba, Bogotá, Bombay, Caracas, Estambul, Katmandú, Kermán, La Paz, Lima, Manila, Quito y Teherán, han desarrollado estudios a fondo de su exposición ante las amenazas y están

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
<p>Indicador 4 continuación</p>		<p>tomando medidas para mejorar sus capacidades de respuesta y reducción del riesgo de desastres. Algunas lo han hecho por iniciativa propia, otras con apoyo de gobiernos nacionales; organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el PNUD; y ONG como la EMI o GeoAmenazas Internacional.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. También se están consiguiendo avances en algunos países para velar por que las instalaciones públicas como colegios u hospitales sean reforzadas o construidas de manera que sean resistentes a las amenazas. Las inversiones de consideración realizadas por Colombia e Irán para mejorar las escuelas de manera que sean resistentes a los terremotos constituyen ejemplos excelentes de este tipo de iniciativa. En 2007 Irán inició también el reforzamiento de edificios residenciales en zonas rurales, con el objetivo de mejorar unas 300.000 viviendas cada año. 6. En Madagascar se están construyendo escuelas e instalaciones sanitarias resistentes a los desastres con la ayuda del Banco Mundial, mientras que en las Américas se informa de una preocupación creciente por la seguridad de escuelas y hospitales y demás infraestructuras vitales. 7. La prioridad asignada a la preparación ante emergencias y a la reducción del riesgo por los gobiernos y las comunidades de América Latina y el Caribe ha reducido vulnerabilidades y riesgos, lo que ha hecho que los frecuentes impactos de riesgo que antes tenían el potencial de convertirse en desastres sean eventos más manejables. Esto se ha conseguido con el apoyo notable y decidido de la OMS/ Organización Panamericana de Salud y otras organizaciones multilaterales y no gubernamentales.
<p>Indicador 5 Medidas para la reducción del riesgo de desastres integradas en los procesos de recuperación y rehabilitación tras los desastres</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. En su conjunto, la mayoría de países informan que este es un tema que ha recibido mucha atención en los últimos años, a raíz de los desastres recientes de gran magnitud. No obstante, aún no se ha materializado una implementación a fondo y coherente de estos principios de recuperación. 2. Los proyectos y programas de recuperación y reconstrucción suelen ser iniciativas aisladas con unos límites muy claros. Por ello, incluso si se tiene en cuenta el riesgo de desastres, esto no se traduce necesariamente en una integración más amplia de aspectos de reducción del riesgo en los actuales sistemas de planificación y regulación. 3. La falta de voluntad e iniciativa política para reconocer el riesgo de desastres, las necesidades creadas para una reconstrucción rápida y la ausencia de mecanismos y capacidades operativos para apoyar la autoconstrucción de viviendas resistentes, constituyen barreras que dificultan la utilización de la reconstrucción como oportunidad para la reducción del riesgo de desastres. Incluso en los casos en que sí se promueve, y se consigue, una construcción resistente, no siempre se hace cubriendo las necesidades de los hogares urbanos y rurales pobres, ni de grupos sociales concretos como los hogares encabezados por mujeres. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La reconstrucción de Bam, en Irán, tras el terremoto de 2003 ofrece un buen ejemplo de la manera en que los procesos de reconstrucción han aportado oportunidades para la introducción de normas sobre construcciones resistentes allá donde existe la voluntad política y el compromiso institucional necesarios²⁴. 2. El modelo de recuperación temprana de Mozambique²⁵ demuestra que es posible integrar la reducción del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y reconstrucción tras los desastres, siempre y cuando este aspecto quede integrado desde un principio en el diseño de los planes y las estrategias de recuperación. 3. Hay una serie de iniciativas con las que se está comenzando a abordar el tema, mediante mecanismos como la IRP y el Grupo de Trabajo del Sector de Recuperación Temprana²⁶. El IRP, por ejemplo, promueve el Programa de Preparación para la Reducción del Riesgo y Recuperación de Terremotos²⁷ a través del PNUD. Este programa tiene por finalidad promover asociaciones regionales que permitan una implementación rápida y adecuada de actividades de recuperación en el seno de la SAARC, que incluye a Bangladesh, Bután, la India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
Indicador 6 Procedimientos para evaluar impactos en cuanto a riesgo de desastres de grandes proyectos de desarrollo, especialmente los referentes a infraestructuras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pese a que se realizan evaluaciones de impacto ambiental para los grandes proyectos de desarrollo, no siempre incluyen aspectos de reducción del riesgo. 2. Puede que existan procedimientos y normativas, pero los recursos técnicos y humanos no son suficientes para evaluar y aprobar proyectos, ni para su vigilancia. Tan solo un 35% de los países africanos realizan evaluaciones de impacto, que en su mayoría van dirigidas al impacto ambiental. 3. El nivel de concienciación con respecto al papel que pueden jugar los proyectos de desarrollo inadecuados en el aumento del riesgo de desastres es muy reducido (salvo en el caso de algunos proyectos de infraestructura, como las presas), mientras que los intereses políticos y económicos en juego pueden ser muy altos. Aún es muy poco frecuente que se identifiquen los costes de oportunidades y cobeneficios de formas alternativas de proveer infraestructuras en formas que reduzcan el riesgo de desastres con que se enfrentan los hogares urbanos y rurales pobres. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En Perú, se han incorporado evaluaciones obligatorias de la reducción del riesgo de desastres en el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Tabla 5.5:
Análisis de coste frente a beneficios de proyectos de inversión pública en Perú²⁹

Nota: El sombreado indica que el valor de las pérdidas evitadas es mayor que el coste adicional de invertir en la reducción del riesgo de desastres

Proyecto de inversión pública	Coste adicional para la reducción del riesgo de desastres (en \$)	Valor estimado de pérdidas y costes de reconstrucción evitados (en \$)			
		25% probabilidad de desastre en 10 años	50% probabilidad de desastre en 10 años	75% probabilidad de desastre en 10 años	100% probabilidad de desastre en 10 años
Reconstrucción de viviendas e infraestructura hídrica tras el terremoto del 23 de junio de 2001 en la provincia de Castilla	382.788	132.601	265.202	397.802	530.403
				Relación beneficio/coste = 1	
Actividades de prevención y preparación frente a deslizamientos de lodo e inundaciones en la cuenca alta del valle del Rimac	95.616	330.986	661.971	992.957	1.323.942
				Relación beneficio/coste = 10	
Ampliación del centro de salud de Pampacolca (módulo de atención a mujeres embarazadas)	15.570	6.789	13.579	20.368	27.158
				Relación beneficio/coste = 1,3	
Rehabilitación y construcción de diques en el valle del Cansas	1.958.539	24.441.946	48.883.891	73.325.837	97.767.783
				Relación beneficio/coste = 37,5	
Rehabilitación de la central hidroeléctrica de Machupicchu	9.276.153	57.452.287	114.904.573	172.356.860	229.809.147
				Relación beneficio/coste = 19	

**Recuadro 5.3:
Invertir para
reducir el riesgo:
el caso de Perú**

La tabla 5.5 muestra una estimación detallada de los costes de incluir la reducción del riesgo de desastres en las inversiones del sector público en Perú (preparada por el Ministerio de Economía y Finanzas)²⁸ frente a las pérdidas y los costes de reconstrucción evitados en un periodo de diez años con respecto a distintas probabilidades de materialización de un desastre, que abarcan desde una probabilidad de un 25% hasta un 100% de que ocurra un desastre en 10 años.

Este cálculo indica que, si la probabilidad de que aparezcan pérdidas por desastre en 10 años es del 75%, quedaría compensada la inversión en la reducción del riesgo de desastres en todos los

casos. Si la probabilidad es del 25%, tres de cada cinco inversiones se verían compensadas económicamente. Además, frente a una probabilidad del 75%, la relación beneficio-coste sería de entre un 1 y un 37,5. Esto quiere decir que la estimación muchas veces citada de que las inversiones en reducción del riesgo de desastres arrojan beneficios de siete veces el coste de las mismas debe cualificarse en relación al tipo de inversión y la probabilidad de que ocurran pérdidas. Pero lo que es importante destacar es que la práctica totalidad de inversiones en reducción del riesgo debe considerarse como una manera muy eficaz de aminorar el coste real de reducir los factores de riesgo subyacentes.

5.2.5 Acción prioritaria 5 del Marco de Hyogo: fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar la eficacia de la respuesta a todos los niveles

Cuando ocurre un desastre, las pérdidas y los impactos que causa pueden reducirse significativamente si autoridades, personas y comunidades de zonas proclives a las

amenazas están bien preparadas y disponen de conocimientos y capacidades para una preparación y respuesta efectivas antes los desastres.

La figura 5.10 indica los avances medios logrados hacia la consecución de los cuatro indicadores de esta prioridad para países de ingresos altos, medianos y bajos, así como los avances medios por región. La tabla 5.6 detalla los retos y avances comunicados.

**Figura 5.10:
Avances
medios hacia la
consecución de
indicadores de la
Acción prioritaria
5 por grupos
de ingresos y
por región**

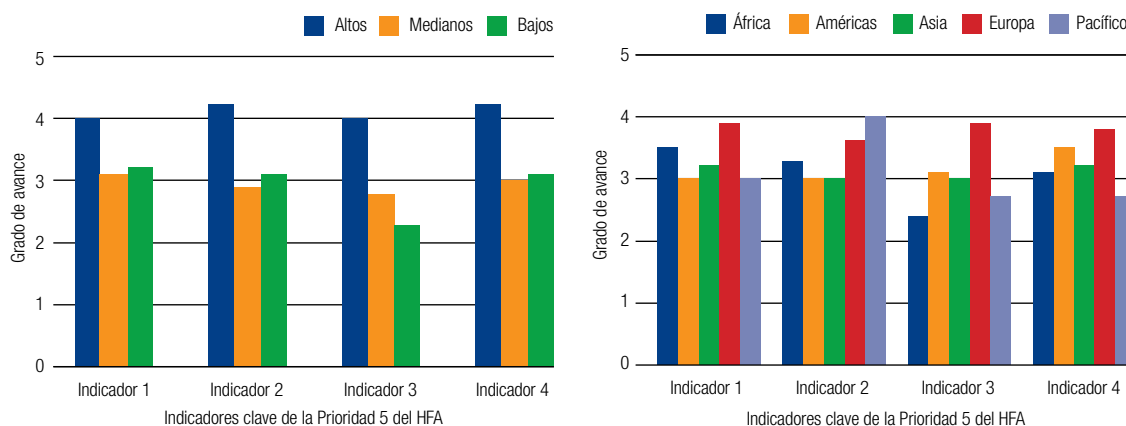


Tabla 5.6: Retos y avances comunicados para la Acción prioritaria 5 del HFA: fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar la eficacia de la respuesta a todos los niveles	Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
	<p>Indicador 1 Capacidades y mecanismos políticos, técnicos e institucionales que son idóneos para la gestión del riesgo de desastres con adopción de una perspectiva de reducción del riesgo de desastres</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los países informan de falta de políticas y normativas adecuadas para la gestión del riesgo de desastres con asignación descentralizada de capacidades y recursos. 2. A pesar de que se ha integrado una perspectiva de reducción del riesgo de desastres en la terminología de muchas instituciones nacionales y en sus actuaciones, en la práctica suele consistir en un cambio de énfasis en la respuesta a la preparación y el paso de un enfoque coyuntural a uno planificado, junto con inversiones concretas en mitigación de amenazas, como por ejemplo construcción de defensas en los ríos. 3. Las necesidades constatadas en este campo incluyen una asignación presupuestaria mayor y permanente, así como ayuda financiera, recursos y capacitación, sobre todo al nivel local. Algunos países siguen indicando la falta de compromiso político para que el enfoque se centre en la reducción del riesgo de desastres más que en la respuesta tras la emergencia. Alemania y Noruega indican de forma explícita la integración de medidas para la reducción del riesgo de desastres. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los países, especialmente de Asia y las Américas, comunican avances generalizados en el fortalecimiento de sus capacidades para gestionar el riesgo de desastres. 2. El gobierno de Santa Lucía viene trabajado con el Banco Mundial para fortalecer las capacidades de gestión del riesgo de desastres desde 1998. En los últimos diez años, dos de sus proyectos han conseguido reducir la vulnerabilidad del país mediante una serie de inversiones en actividades para la mitigación del riesgo, entre otras la construcción de defensas en el mar, el reforzamiento y mejoramiento de infraestructuras vitales y el fortalecimiento de la capacidad de la Oficina Nacional para la Gestión de Emergencias. 3. La mayoría de los países de África notifican la creación de instituciones para la gestión de desastres y consideran que las capacidades y los mecanismos son "suficientes", pero que caben mejoras. 4. ONU OCHA³⁰ promueve la preparación ante desastres y su prevención a través de programas tales como la Iniciativa de Capacidades para la Reducción de Desastres y el Paquete de Orientación e Indicadores para la Implementación de la Prioridad Cinco del Marco de Hyogo con EIRD/ONU, entre otras actividades.
	<p>Indicador 2 Planes de preparación y planes de contingencias ante desastres a todos los niveles administrativos: se llevan a cabo simulacros periódicos para poner a prueba y desarrollar programas de respuesta ante desastres</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los países disponen de planes para emergencias, pero su grado de aplicación sistemática a todos los niveles varía enormemente. 2. Se llevan a cabo ejercicios y simulacros, pero no de forma sistemática ni necesariamente en todas las áreas. 3. Es necesario sistematizar experiencias, coordinar esfuerzos a los distintos niveles para garantizar la coherencia en la realización de simulacros, y desarrollar y/o actualizar los planes para contingencias. 4. Se han identificado deficiencias importantes en las capacidades locales en muchas zonas de alto riesgo, por la ausencia de ejercicios y simulacros metódicos y a intervalos regulares, así como por la falta de responsabilidad y transparencia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Italia informa de la creación de un Fondo Nacional de Protección Civil, con la asignación de fondos y mecanismos de emergencia regionales. 2. Siria registra la existencia de planes de emergencia a todos los niveles administrativos, y afirma que la formación sobre el terreno se lleva a cabo utilizando técnicas de gestión de crisis recogidas en los planes de contingencia. Se evalúa la información para descubrir puntos fuertes y deficiencias. 3. Los avances comunicados por Mozambique demuestran que la aplicación de los planes depende tanto de la voluntad política y de una buena organización como de la disponibilidad de recursos financieros. 4. Tras un estudio regional, la oficina para la región del Mediterráneo oriental de la OMS ha desarrollado un modelo para la planificación de programas de preparación ante emergencias y reducción del riesgo cuya finalidad última es el mejoramiento de la capacidad comunitaria. Se han identificado objetivos de amplio alcance y habilidades concretas que se requieren en los programas locales de planificación para casos de desastres. Se están desarrollando herramientas de formación sobre preparación ante emergencias, respuesta y recuperación para su utilización en zonas de intervención comunitaria. Se está elaborando también un paquete óptimo para la reducción del riesgo y la preparación y respuesta ante emergencias, así como un atlas de amenazas múltiples y riesgos.
	<p>Indicador 3 Reservas financieras y mecanismos de contingencias para apoyar la eficacia de respuesta y recuperación cuando así se precise</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La experiencia con los fondos para emergencias es muy variada. Los gobiernos en ocasiones utilizan los fondos para cubrir otras contingencias o el déficit presupuestario, aunque a menudo los fondos no son suficientes para cubrir los costes de respuesta y recuperación de un desastre a gran escala. 2. Los programas de emergencia dependen muchas veces de fondos externos porque los asignados a nivel nacional son coyunturales; en algunos países, no se asignan fondos concretos para estas emergencias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Algunos países informan de la creación o existencia de fondos para emergencias. Por ejemplo, en África, Kenia, Malawi, Mozambique, Seychelles, Sudáfrica y Tanzania disponen de un fondo de este tipo, como también algunos países de las Américas (Colombia, Costa Rica y El Salvador), de Asia (Filipinas, Irán) y del Pacífico (Australia, Nueva Zelanda). En Bolivia un 0,15% del presupuesto público se destina a un fondo para emergencias. Es importante subrayar, sin embargo, que la reducción del riesgo de desastres requiere inversiones continuas y sostenibles que no estén ligadas a las emergencias.

Indicadores	Retos comunicados	Avances comunicados: tendencias y ejemplos
Indicador 3 continuación	<ol style="list-style-type: none"> 3. Con mucha frecuencia no se define de forma explícita la responsabilidad del gobierno en las pérdidas por desastres a nivel del hogar, hecho que dificulta enormemente el desarrollo de mecanismos en base a seguros. Más concretamente, puede que ni tan siquiera queden cubiertas las pérdidas reiteradas a pequeña escala asociadas con el riesgo extensivo. 4. En gran parte de África, Asia y las Américas los países siguen estando obligados a depender de una ayuda humanitaria internacional imprevisible para abordar sus necesidades de respuesta y recuperación. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Los seguros y otros mecanismos novedosos como los seguros catastróficos mancomunados y bonos para catástrofes se utilizan cada vez más en países de ingresos entre medianos y altos en sustitución de la financiación para emergencias y reconstrucción que tradicionalmente procedía de fuentes gubernamentales e internacionales. México ha creado un bono para catástrofes como mecanismo de financiación de respuesta y financiación en caso de materializarse un terremoto de gran intensidad. Estos mecanismos constituyen nuevos ejemplos de buenas prácticas que serán estudiados en mayor detalle en el próximo capítulo.
Indicador 4 Procedimientos para intercambio de información pertinente cuando se materializan amenazas y para llevar a cabo evaluaciones tras desastres	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los avances generalizados en esta área son muchas veces consecuencia de iniciativas coyunturales, más que de prácticas institucionalizadas o estrategias planificadas. Recientemente se ha dado un mayor reconocimiento a la necesidad de coordinar las funciones de gestión y difusión de información en situaciones de emergencia tras un desastre. No obstante, ha sido difícil coordinar la información en el seno de organizaciones multilaterales como la ONU y el Banco Mundial, y también con las autoridades nacionales encargadas de la gestión, ayuda, recuperación y rehabilitación de desastres, e incluso entre ellas mismas. 2. Se necesitan sistemas operativos y normalizados de información, así como protocolos y procedimientos para la gestión de la información, antes de que se materialicen los desastres; tales sistemas deben ser capaces, además, de gestionar información sobre daños y pérdidas y sobre necesidades de recuperación a medida que ésta va surgiendo. 3. Las evaluaciones del tipo del estudio llevado a cabo recientemente por el Banco Mundial en relación con los diez años posteriores al huracán Mitch en América Central³¹, demuestran que tanto los países afectados como los donantes muchas veces se olvidan muy pronto de las promesas realizadas tras un desastre. Son necesarias, por tanto, evaluaciones frecuentes tras los desastres, con una amplia participación de base, para fomentar mayor responsabilidad y transparencia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ghana ha creado un sitio en Internet y las regiones están comunicadas por un sistema de radio VHF. Kenia ha creado un Centro Nacional de Operaciones para Desastres. El Centro Meteorológico de Mauricio ha desarrollado un efectivo sistema de comunicaciones para su utilización en casos de desastre. Sin embargo, es posible que estos logros se refieran más a las comunicaciones de emergencia que a la gestión de la información en un sentido más amplio. Las Islas Marshall informan de las dificultades implícitas en obtener recursos para el intercambio continuado de información. 2. La evaluación tras los desastres está pasando a ser más habitual, como demuestra la experiencia de la Coalición para la Evaluación del Tsunami. 3. Países como Armenia y Turquía afirman que tienen en cuenta las experiencias de desastres anteriores en la elaboración de planes de respuesta ante emergencias, proyectos de investigación y desarrollo, adquisición de equipos nuevos, y para instruir y formar a miembros de las fuerzas de rescate y asistencia, y al público en general. 4. En Jamaica, la información y las lecciones aprendidas se comparten y comunican mediante informes elaborados por todos los sectores tras un desastre.

5.3 Impulsores del progreso

Los “impulsores del progreso” son factores que propician la consecución de avances significativos en la reducción del riesgo de desastres. Estos factores difieren dependiendo del contexto nacional y local, pero suelen destacar los aspectos que los países consideran importantes para su integración en planes, políticas y programas como

medio para alcanzar los objetivos relacionados con la reducción del riesgo de desastres.

Se encargó a los Estados miembros que evaluaran el grado en que los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres dependen de impulsores del progreso como son los enfoques integrados hacia amenazas múltiples; la integración

de perspectivas de género en la reducción del riesgo y la recuperación; el desarrollo de capacidades para la reducción del riesgo de desastres; los enfoques de seguridad humana y equidad social; y colaboraciones y asociaciones para la reducción del riesgo de desastres. La información obtenida es demasiado genérica para permitir un análisis en profundidad de estos factores, pero sí dibuja algunas tendencias generales.

Más de un 45% de los países informan de una sustancial y continuada dependencia de la colaboración y las asociaciones como impulsores de los avances en la reducción de los riesgos de desastres. Aunque existen grandes diferencias entre distintos países y regiones, hay una mayor participación de las ONG, el sector privado, organizaciones académicas y científicas y la sociedad civil en general. Esto puede ser debido también al elevado número de iniciativas de reducción del riesgo de desastres en países de ingresos bajos y medianos que dependen en gran medida de las asociaciones internacionales y de la ayuda técnica y recursos ofrecidos por organizaciones bilaterales y multilaterales. Esta dependencia de la colaboración y las asociaciones puede ser reflejo también del cada vez mayor papel de la cooperación regional y subregional entre países de todas las regiones.

Un 35% de los países hablan de una dependencia significativa del desarrollo de capacidades, lo que parece un porcentaje bajo si se tiene en cuenta que muchos países destacan la carencia de capacidades como motivo de la no consecución de sus objetivos. Pocos países afirman tener presupuestos específicos e iniciativas sistemáticas nacionales y locales para la capacitación como norma habitual. Los esfuerzos a nivel local suelen depender de la financiación exterior y de las ONG que trabajan a través de organizaciones de la sociedad civil. Esta dependencia muchas veces crea importantes brechas en la cobertura: la financiación y las actividades quedan restringidas a zonas que

recientemente se han visto afectadas por desastres de envergadura, mientras que quedan sin cobertura otras zonas de gran vulnerabilidad que quizás sufren desastres a pequeña escala con mucha mayor frecuencia. De esta manera se erosiona también la sostenibilidad.

Tan solo un 31% informan de la aplicación de enfoques integrados a amenazas múltiples. Esto puede reflejar las dificultades de integrar aspectos de riesgo de desastres en los sectores de desarrollo, y de coordinar los esfuerzos de gran número de instituciones científicas y técnicas especializadas.

La aplicación de enfoques de seguridad humana y equidad social a las actividades de reducción del riesgo y recuperación es baja: solamente un 35% de los países menciona esta aplicación. Esto indica quizás que no existe un reconocimiento explícito de los impactos del riesgo de desastres en la pobreza, según destacó el capítulo 3, lo que se traduce en falta de preocupación por la protección social y los impactos a más largo plazo.

Aunque se están consiguiendo avances en la integración de perspectivas de género en la reducción del riesgo de desastres, esta integración es lenta y poco coherente. Tan solo un 20% de los países dicen que hacen un uso sustancial de dicha integración. La falta de comprensión de temas de género, la ausencia de responsabilidad y transparencia política y unas capacidades institucionales deficientes con respecto al género y la reducción del riesgo de desastres suponen un enorme reto. El importante papel desempeñado por las ONG y la comunidad académica en pro de unas prácticas de reducción del riesgo de desastres y de recuperación sensibles al género han conseguido impactos positivos a nivel de base, y algunos informes se hacen eco de esta influencia. El recuadro 5.4 analiza los avances conseguidos a nivel regional e internacional en este aspecto. La replicación de estas prácticas será de una importancia fundamental para el logro de este aspecto transversal del Marco de Hyogo.

Recuadro 5.4:
Avances en la integración de aspectos de género en la reducción del riesgo de desastres³²

Los desastres destacan las desigualdades de género que existen en la sociedad, y dejan al descubierto vulnerabilidades y capacidades, así como otros desequilibrios sociales y económicos por motivo de clase, casta, discapacidad y condición de minorías. El género incide en todos los segmentos de la sociedad, y por ello tiene repercusiones para todos y cada uno de los aspectos de la reducción del riesgo de desastres. Los esfuerzos realizados a nivel internacional por el PNUD, la EIRD y DAES/ONU, junto con lo aprendido de desastres como el tsunami del Océano Índico o el huracán Katrina, han servido para mejorar la sensibilización sobre temas de género entre los miembros de la comunidad internacional y académica. El progreso a nivel nacional y regional, sin embargo, no se ha mantenido a la par. Las políticas y estrategias regionales intergubernamentales sobre reducción del riesgo de desastres rara vez incluyen un explícito compromiso de género. Los incrementos en el reconocimiento de temas de género en la reducción del riesgo de desastres al nivel regional se deben principalmente a la labor incansable de unas pocas organizaciones y algunos grupos de mujeres activistas.

La Declaración de Nueva Delhi³³ adoptada en la Segunda conferencia ministerial asiática sobre la reducción del riesgo de desastres in 2007 fue una excepción, pues su objetivo era *“alentar a los gobiernos nacionales a emplear mayores esfuerzos hacia la integración de temas de género en la reducción del riesgo de desastres para reducir así la vulnerabilidad de la mujer y reconocer el importante papel que puede desempeñar la mujer en la reducción del riesgo de desastres.”* Se han conseguido asimismo algunos

avances al nivel regional en cuanto a la publicación de información y directrices, así como en capacitación sobre género. Por ejemplo, el proyecto Duryog Nivaran de Soluciones Prácticas (*Practical Action*), el Centro Internacional de Desarrollo Integrado de Montañas (ICIMOD) y el Foro Asia Pacífico sobre la Mujer, la Ley y el Desarrollo han publicado directrices para la integración del género en la gestión de desastres.

El PNUD ha promovido diversas iniciativas a nivel regional. En América Latina, la Comunidad de Aprendizaje “Gestión de Riesgos con Equidad de Género” organizó una primera reunión regional en 2007 y ha desarrollado un proyecto de gestión de conocimientos. La Comunidad identifica, sistematiza, difunde y potencia los recursos y servicios existentes para la integración de un enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres.

El proyecto Mejorar la Visibilidad de Género en la Gestión del Riesgo de Desastres en el Caribe, de la Iniciativa Caribeña para la Gestión de Riesgo del PNUD, se sirve de investigaciones realizadas en cinco países del Caribe que se espera arrojarán luz sobre el grado en que los mecanismos de gobernanza de la reducción del riesgo de desastres integran aspectos de género. El PNUD ha prestado ayuda asimismo al desarrollo de capacidades en el sur de Asia al facilitar la disponibilidad de políticas y directrices prácticas sobre género y reducción del riesgo de desastres en los idiomas locales. En 2008 el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer creó el Grupo Temático de Género para Asia, que incluye la reducción del riesgo de desastres como área prioritaria.

5.4 Reducción de la pobreza

La reducción del riesgo de desastres no era un aspecto cubierto por los ODM. Sin embargo, como ha destacado el PNUD³⁴, el logro de los ODM abordaría muchos de los factores subyacentes del riesgo y a la inversa: la reducción del riesgo de desastres ayudaría a alcanzar muchos de los ODM.

Los marcos, estrategias, políticas y programas de reducción de la pobreza configuran una constelación de actuaciones locales, nacionales, regionales e internacionales. La cooperación multilateral en reducción de la pobreza se desarrolla a través de numerosos canales distintos,

entre otros los PRSP y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)³⁵.

Los PRSP recogen las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país para promover el crecimiento y reducir la pobreza, así como los requisitos de financiación externa necesarios para este fin. Los PRSP son documentos elaborados por los gobiernos de los países de ingresos bajos que reciben una reducción en la deuda mediante la iniciativa de los países pobres altamente endeudados³⁶ o préstamos en condiciones

especiales del Banco Mundial, a través de la Asociación Internacional de Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Es un proceso participativo que se lleva a cabo en colaboración con la sociedad civil y asociaciones externas de desarrollo, entre otras el Banco Mundial y el FMI³⁷. A finales de 2008 figuraban en la página Web del Banco Mundial 59 PRSP completados y 8 intermedios³⁸. De los PRSP completados, 20 países habían presentado informes de progreso.

No entra dentro del ámbito de este Informe analizar de manera exhaustiva si los avances conseguidos en reducción de la pobreza han contribuido a abordar los factores subyacentes del riesgo. No obstante, con el fin de obtener alguna indicación de la fuerza de esta relación, se realizó un estudio sobre el papel de una muestra de 67 PRSP y 67 UNDAF para constatar si en alguno de estos documentos se menciona la reducción del riesgo de desastres.

Para el estudio se analizaron 59 PRSP completados y 8 intermedios, 35 de países de África, 19 de Asia, 6 de Europa y 7 de América Latina y el Caribe. Los resultados indican que aproximadamente un 20% de los PRSP analizados dedican un capítulo o apartado completo al riesgo de desastres; el 55% de los informes mencionan la relación entre riesgo de desastres y pobreza; y en el 25% no aparece en absoluto el riesgo de desastres. Hay una diferencia notable en el grado en que se refleja el riesgo de desastres en las estrategias: el 29% de los PRSP de países de América Latina y el Caribe dedican un capítulo entero al riesgo de desastres, mientras que de los europeos ninguno le dedica un capítulo y en un 33% ni siquiera figura la reducción del riesgo de desastres (tabla 5.7). Entre los países que han integrado la reducción del riesgo de desastres en los PRSP se encuentran

Bangladesh (2005), Malawi (2006), Mozambique (2006) y Vietnam (2006).

El examen de 67 UNDAF de países asiáticos reveló que el 65% de los UNDAF analizados incluyen el riesgo de desastres como uno de sus productos o resultados y el 15% reconoce la relación entre reducción de pobreza y reducción del riesgo de desastres. Pero en un 20% no hay mención alguna de la reducción del riesgo. El Apéndice 6 detalla la lista completa de UNDAF y PRSP analizados para este estudio sobre el papel.

Estas constataciones son, en principio, alentadoras, pues indican que muchos PRSP y UNDAF al menos reconocen algunos de los factores subyacentes del riesgo, en especial la vulnerabilidad de los medios de vida rurales y el hecho de que son las personas pobres las que enfrentan el mayor riesgo. Entre las áreas prioritarias figuran seguridad alimentaria, agricultura, sistemas de alerta temprana, sequías, temas relacionados con el cambio climático, desarrollo rural (de infraestructuras) y preparación y respuesta ante desastres. Parece claro, pues, que estos instrumentos para la reducción de la pobreza tienen un potencial enorme para abordar los factores subyacentes del riesgo descritos en el capítulo 4. Lo que no queda tan claro es cómo serán abordados de manera explícita estos factores causales. Más concretamente, se dedica una atención mucho menor a la pobreza urbana que a la rural, lo que supone una brecha de enorme importancia dada la escala en el medio urbano de la pobreza y el crecimiento del riesgo de desastres.

Tampoco resulta claro si los PRSP están vinculados a políticas y marcos institucionales para la reducción del riesgo de desastres. Si en su elaboración no se utiliza información sobre la reducción del riesgo de desastres y no se hace uso

Tabla 5.7:
Reconocimiento
en los PRSP de
la reducción
del riesgo de
desastres como
herramienta
para reducir
la pobreza

	Total %	África %	Asia %	Europa %	América Latina y Caribe %
No figura la reducción del riesgo de desastres	25	23	20	33	14
Figura la reducción del riesgo de desastres	55	54	65	67	57
Apartado o capítulo entero sobre reducción del riesgo de desastres	20	23	15	0	29

de conocimientos sobre la valoración de amenazas, por ejemplo, es posible que no vayan orientados a las comunidades que sufren el mayor riesgo de desastres. Por otra parte, es posible que las inversiones habituales en reducción de pobreza y desarrollo social incrementen los riesgos sin proponérselo, en lugar de reducirlos, además de resultar ineficaces para reducir el impacto de las pérdidas por desastres en las personas pobres. La construcción de una escuela en un asentamiento relativamente pobre en un país propenso a los terremotos ofrece la oportunidad de un mejor acceso a la educación, y con ello contribuye al logro de los ODM. Pero si esa escuela no se

construye siguiendo normas de resistencia sísmica puede derrumbarse en un terremoto, como quedó trágicamente demostrado por la muerte de al menos 9.000 niños y profesores en el terremoto de Sichuan, en China, en 2008. Los efectos de los desastres tanto a corto como a largo plazo para la consecución de los ODM tienen repercusiones que no se pueden ignorar. De igual modo, la falta de conocimiento sobre cómo el desarrollo configura el riesgo de desastres puede significar que se dejen de lado oportunidades para utilizar programas sociales y de reducción de pobreza de manera proactiva para la reducción del riesgo.

5.5 Adaptación al cambio climático

Desde que los países firmaron la CMNUCC en 1992, las negociaciones multilaterales se han centrado en el reto de mitigar el cambio climático mediante la reducción de las emisiones de GEI con instrumentos como el Protocolo de Kyoto. La mitigación del cambio climático es de vital importancia, ya que todos los datos indican que aplicar el mismo enfoque de siempre al desarrollo tendrá consecuencias globales catastróficas. Pero incluso si se consigue una mitigación los impactos del cambio climático seguirán aumentando en tanto no se establezcan las cantidades de GEI que hay en la atmósfera. Dado que tanto los gobiernos como la comunidad internacional reconocen que el cambio climático ya es inevitable en algún grado, la necesidad de ayudar a los países en la adaptación al cambio climático ha cobrado mayor relevancia. El término adaptación apareció ya en el Primer Informe de Evaluación del IPCC en 1990 y fue incluido en el Artículo 4 de la CMNUCC, que pide a los Estados *“cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones”*³⁹.

Este artículo reconoce además la responsabilidad de los países desarrollados que dejan la mayor huella de carbono de ayudar a los países en desarrollo que sufren las consecuencias. Sigue diciendo: *“Las Partes que son países desarrollados... ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos. [...] La medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención... tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo”*.

Como ya se detalló en el apartado 4.4, el cambio climático magnifica la actual distribución desigual, tanto geográfica como social, del riesgo de desastres, lo que significa que sus efectos se hacen notar de manera desproporcionada entre las personas pobres del medio tanto rural como urbano de los países en desarrollo. Pero la adaptación al cambio climático tiene muchos aspectos en común con la reducción del riesgo de desastres. Muchos países tienen dificultades para abordar los factores subyacentes del riesgo y por tanto se encuentran también escasamente

adaptados a los patrones climáticos actuales. Si se abordan los factores subyacentes se reducirá el riesgo de desastres, aminorando a la vez el efecto magnificador del cambio climático. De igual modo, el fortalecimiento de capacidades para reducir los factores subyacentes del riesgo de desastres fortalecerá las capacidades de adaptación al cambio climático.

5.5.1 Vinculación actual entre prácticas y políticas

El Cuarto Informe de Evaluación del IPCC propone numerosos métodos posibles para la adaptación, clasificados en medidas de adaptación preventiva, autónoma y planificada, que constituyen básicamente medidas de reducción del riesgo de desastres.⁴⁰ A pesar de que existen marcos políticos e institucionales paralelos tanto al nivel internacional como al de los países, muchas de las iniciativas desarrolladas bajo la CMNUCC se centran en realidad en la reducción del riesgo de desastres. De los 36 NAPA enviados a la secretaría de la CMNUCC desde 2004 por las partes que son países menos adelantados, la mayoría justifican las posibles actividades de adaptación en términos de su efectividad en la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres y el alivio de la pobreza. En la práctica, algunos NAPA ya han redundado en una mayor integración de la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático al nivel nacional. La reducción del riesgo de desastres también ha sido reconocida en el Plan de Acción de Bali⁴¹ y en el Fondo para la Adaptación⁴².

La Estrategia por unas Islas Seguras en Maldivas ofrece un buen ejemplo de la interconexión entre adaptación y reducción del riesgo de desastres. Se trata de una política oficial del gobierno que pretende abordar la subida proyectada en el nivel del mar a lo largo del presente siglo y que tomó impulso tras el tsunami del Océano Índico de 2004, durante el cual la totalidad de este pequeño Estado insular quedó bajo las aguas durante varios minutos. Las personas que viven en las islas más alejadas y difíciles de alcanzar están siendo reubicadas, de manera voluntaria, a Hulhumale, una isla artificial cercana a la capital del país y que tiene una mayor elevación que el resto de las 200 islas habitadas de Maldivas⁴³.

No obstante, aunque en la práctica es posible que la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático estén estrechamente ligadas entre sí, las vinculaciones funcionales entre los marcos internacionales correspondientes (el HFA y la CMNUCC) son mucho más débiles. Esto dificulta la integración de la adaptación al cambio climático en la reducción del riesgo de desastres, y de ambas en la reducción de la pobreza y el desarrollo. La existencia de numerosos marcos paralelos hace que las contrapartes en los países en desarrollo deban tener en cuenta procesos internacionales complejos y solapados sobre formulación y negociación de políticas, y cumplir numerosos requisitos distintos de seguimiento e informes.

Esta falta de integración se repite al nivel nacional, donde las responsabilidades de adaptación al cambio climático suelen recaer en los ministerios del medio ambiente. Como en el caso de la reducción del riesgo de desastres, este hecho no facilita su integración en los procesos generales de planificación y elaboración de presupuestos a nivel nacional. Además, puede crear la idea de que la adaptación es un problema medioambiental, de tal modo que las iniciativas de adaptación queden limitadas a pequeños proyectos independientes (como por ejemplo el reforzamiento de las defensas costeras o la gestión de una cuenca determinada) que no tienen vinculación alguna con los procesos de planificación e implementación de la reducción de desastres y de la pobreza. El PNUD, por ejemplo, informa que del análisis de 19 PRSP se constata que solo cuatro de estos documentos identifican vínculos concretos entre cambio climático y vulnerabilidad futura⁴⁴.

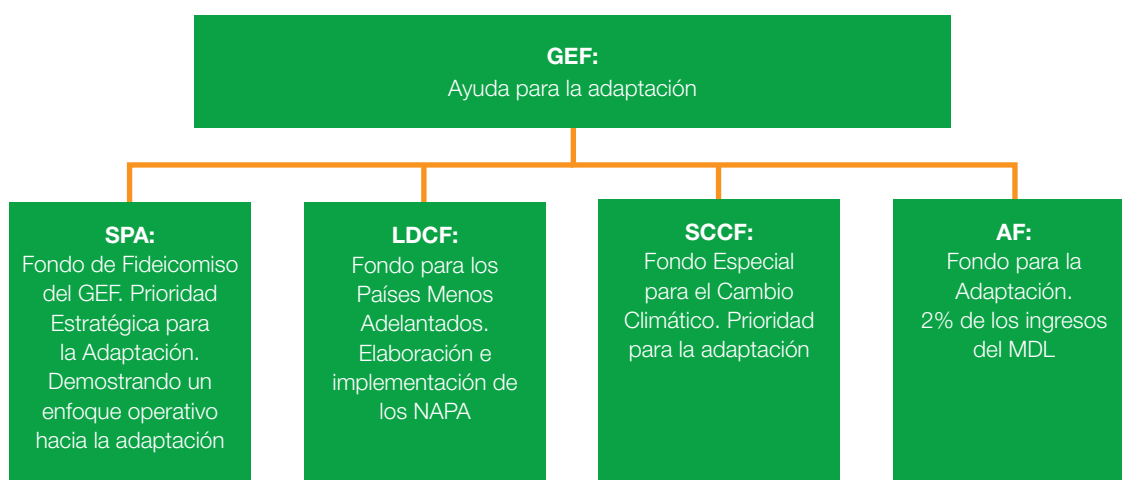
5.5.2 Recursos y mecanismos para la implementación

La CMNUCC, el Protocolo de Kyoto y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) recogen diversos mecanismos de financiación para la adaptación, sobre todo en países menos adelantados y de ingresos medianos y bajos (ver figura 5.11).

Entre los mecanismos de la CMNUCC se encuentra el Fondo para los Países Menos Adelantados (LDCF), que presta apoyo para la elaboración de los NAPA, así como para la puesta

Figura 5.11:
Mecanismos del GEF para la adaptación al cambio climático

Fuente: GEF (2008a)



en práctica de las actividades identificadas en los mismos. A octubre de 2008, las asignaciones netas acumuladas aprobadas por la Junta del LDCF ascendían a 53,45 millones de dólares. De esta cantidad 48,49 millones de dólares son para proyectos y actividades de preparación de proyectos, con 15,48 millones prometidos y 12,77 millones ya desembolsados⁴⁵. Aunque la finalidad del fondo es “*apoyar proyectos que aborden las necesidades de adaptación urgentes e inmediatas de los países menos adelantados (PMA) identificados en los NAPA*”⁴⁶, 49 de la 50 actividades financiadas hasta la fecha han sido para la elaboración de NAPA. A septiembre de 2008, 21 de los 38 NAPA presentados incluyen la reducción del riesgo de desastres⁴⁷. En el NAPA de Etiopía, por ejemplo, las actividades de adaptación más importantes son: 1) promover seguros para cultivos en caso de sequías; 2) potenciar los sistemas de alerta temprana respecto a sequías e inundaciones; y 3) desarrollar programas de riego y recolección de agua a pequeña escala en las zonas áridas del país⁴⁸. Hasta la fecha, solo dos de los 19 proyectos financiados por el LDCF están en etapa de puesta en práctica: un proyecto para la reducción de los riesgos y vulnerabilidades por el desbordamiento de lagos glaciales en Bután a causa del cambio climático, y un proyecto comunitario de forestación costera en Bangladesh.

El Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF) está dirigido a los países de ingresos bajos y medianos para cubrir actividades de adaptación

y de otra índole como transferencia de tecnología, mitigación y diversificación económica. Hasta la fecha se han aprobado 15 proyectos de adaptación con cargo al SCCF, de los que solamente uno (una iniciativa de gestión de los recursos hídricos en Tanzania) está ya en fase de implementación⁴⁹. A octubre de 2008, las asignaciones acumuladas netas aprobadas por la Junta del SCCF ascendían a 68,58 millones de dólares; de esta cantidad 26,53 millones se han asignado a proyectos y actividades de preparación de proyectos, con 15,29 millones ya desembolsados⁵⁰.

El Fondo para la Adaptación, creado en el Protocolo de Kyoto, se financia por medio de aportaciones del sector privado mediante un impuesto del 2% sobre proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) y aportaciones voluntarias de los países de ingresos altos, que en la actualidad ascienden a los 5 millones de dólares prometidos por Canadá. Se calcula que el impuesto podría generar entre 160 y 950 millones de dólares para 2012⁵¹. Aunque la junta del Fondo para la Adaptación esbozó un plan de trabajo en su segunda reunión, aún no ha finalizado sus “directrices operativas” ni ha comenzado a desembolsar fondos. En la sesión de junio de 2008 se acordó que la junta empezaría en junio de 2009 a estudiar los proyectos presentados⁵².

La Prioridad Estratégica para la Adaptación dispone de unos 50 millones de dólares⁵³ de fondos de fideicomiso del GEF para el apoyo a proyectos piloto de adaptación. Hasta la fecha

se han desembolsado unos 14,8 millones de dólares.

En comparación con los recursos disponibles a través de los mecanismos descritos, el PNUD estima que la financiación total necesaria para la adaptación al cambio climático es de 86.000 millones de dólares anuales para 2015, aproximadamente un 0,2% del PIB de los países desarrollados⁵⁴. Esta cantidad cuadra con estimaciones realizadas por Oxfam⁵⁵, que indicaban una cantidad anual de entre 50.000 y 80.000 millones de dólares para la adaptación en los países de ingresos medios y bajos.

Hay también otros recursos para la adaptación procedentes de donantes bilaterales y multilaterales. Se ha calculado que los recursos bilaterales ascienden a un total de aproximadamente 110 millones de dólares para 50 proyectos en 17 países. A diciembre de 2008, el Banco Mundial estaba aportando recursos para diez proyectos de adaptación, por un total de unos 94 millones de dólares⁵⁶. El PNUD informa de una creciente cartera de adaptación, por un valor total aproximado de 200 millones de dólares. Es muy posible que se estén asignando más fondos directamente a las actividades de adaptación en los países en desarrollo a través de las grandes ONG internacionales y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Pero es poco probable que el total de recursos internacionales para la adaptación que actualmente reciben los países en desarrollo exceda una cifra de entre 50 y 100 millones de dólares anuales, que representa menos de un 0,2% de la cantidad que se necesita.

Además, un estudio de las carteras de seis grandes donantes bilaterales y multilaterales⁵⁷ ha revelado que en gran parte de la ayuda aportada al desarrollo no se tienen en cuenta las posibles pérdidas que se producirán por los mayores riesgos que provocará el cambio climático. Según el PNUD⁵⁸, la cantidad actual de ayuda al desarrollo expuesta al riesgo a causa del cambio climático asciende a entre 16.000 y 32.000 millones de dólares: es decir, la cantidad de ayuda al desarrollo expuesta al riesgo por amenazas relacionadas con el cambio climático es 1.000 veces mayor que la prometida por los donantes para financiar la adaptación al cambio climático a través de los mecanismos multilaterales antes descritos.

Existe, por tanto, un desfase entre costes estimados para la adaptación, recursos prometidos y rapidez de implementación. Dada la urgencia que impone el cambio climático, hay una clara necesidad urgente de aumentar las inversiones y la celeridad en la implementación.

5.5.3 ¿Adaptación al cambio climático, o adaptación a la pobreza?

Resulta difícil, aunque no imposible, calcular los costes de la adaptación en los países desarrollados. Es posible calcular el coste de reforzar edificios e infraestructuras para hacerlos resistentes al clima, como también lo es calcular el coste de las inversiones necesarias en regadío y gestión del agua para adaptar la producción agraria a unos periodos de sequía más largos. El coste de mantener las defensas contra inundaciones en Londres durante 100 años teniendo en cuenta el cambio climático, por ejemplo, se ha calculado en entre 3.000 y 6.000 millones de dólares⁵⁹. Aplicando el mismo enfoque a los países en desarrollo, el PNUD ha calculado (en base a cifras anteriores del Banco Mundial)⁶⁰ que el coste de reforzar las inversiones de desarrollo e infraestructuras ante el cambio climático ascendería aproximadamente a 44.000 millones de dólares anuales para 2015. Un documento publicado recientemente por la CMNUCC⁶¹ también ha abordado este coste.

Sin embargo, un enfoque basado exclusivamente en el reforzamiento de las infraestructuras ante el clima no tiene en cuenta los factores subyacentes del riesgo en muchos países en desarrollo, pues el riesgo de desastres para las personas pobres rurales y urbanas se caracteriza por un déficit de activos susceptibles de adaptación. Tal como se describe en el capítulo 4, el riesgo de desastres por el cambio climático con que se enfrentan los hogares rurales pobres está estrechamente ligado a la falta de acceso a los activos de producción que necesitan para sustentar sus medios de vida. Los hogares urbanos pobres en la mayoría de países en desarrollo ocupan viviendas precarias y poco seguras en terrenos divididos y ocupados de manera ilegal, con infraestructuras y servicios públicos deficientes o incluso inexistentes.

Tal como escribió Desmond Tutu, Arzobispo Emérito de Ciudad del Cabo, para el Informe

sobre Desarrollo Humano 2007–2008⁶²: “*La adaptación se está convirtiendo en eufemismo de injusticia social a nivel mundial. Mientras los ciudadanos del mundo desarrollado gozan de protección, los pobres, vulnerables y hambrientos están expuestos cada día de su vida a la dura realidad del cambio climático. Para decirlo sin rodeos, las personas pobres del mundo están sufriendo los daños de un problema que no crearon. La huella del agricultor de Malawi o del habitante de un barrio marginal de Haití apenas se nota en la atmósfera terrestre.*”

Muchas de las iniciativas de las ONG y algunos de los esfuerzos bilaterales en zonas rurales reconocen el problema de forma implícita. Al nivel local, y a pesar de la brecha existente entre la escala de la necesidad y los fondos disponibles para la inversión, gran parte de la adaptación al cambio climático está capitalizando los actuales esfuerzos de potenciación de los medios de vida rurales y de protección y gestión de los ecosistemas. Pero se está prestando mucha menos atención a las necesidades de adaptación de las personas pobres urbanas. El Cuarto Informe de Evaluación del IPCC constata que los centros urbanos, las infraestructuras que en estos se concentran y las industrias que forman un elemento clave de su base económica, con frecuencia tienen una capacidad de adaptación significativa para reducir los riesgos de los impactos tanto directos como indirectos del cambio climático⁶³. Esto desde luego es así para muchas de las ciudades con una buena gobernanza en los países de ingresos altos. Sin embargo, es dudosa su relevancia, por ejemplo, para los cientos de millones de personas pobres urbanas que viven en asentamientos informales en zonas propensas a las inundaciones o zonas costeras expuestas en los países en desarrollo. Es difícil imaginar cómo se adaptarán a las amenazas climáticas actuales unas autoridades municipales que históricamente han sido incapaces de ofrecer protección a la mayoría de sus ciudadanos.

Este análisis arroja implicaciones en tres vertientes. En primer lugar, se deben reforzar los vínculos entre marcos de reducción del riesgo de desastres, reducción de la pobreza y adaptación al cambio climático, tanto a nivel nacional como internacional. En segundo lugar, y para evitar los efectos magnificadores del cambio climático

sobre el riesgo de desastres, tanto la reducción del riesgo de desastres como la adaptación al cambio climático deben tener como prioridad la reducción de factores subyacentes del riesgo tales como medios de vida rurales vulnerables, gobernanza urbana deficiente y declive de los ecosistemas. Por último, dado el carácter urgente de este reto, se necesitan mayores inversiones y una implementación más rápida.

Aunque los vínculos entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático necesitan ser reforzados hay retos comunes en este binomio. Muchos países de ingresos bajos y medianos carecen de las capacidades necesarias para abordar los factores subyacentes del riesgo y también de sistemas de gobernanza adecuados para integrar la reducción del riesgo en el desarrollo.

Notas

- 1 EIRD/ONU, 2007a
- 2 EIRD/ONU, 2007b
- 3 <http://www.preventionweb.net/gar09>
- 4 <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/GP/?pid:3&pil:1>
- 5 <http://www.preventionweb.net/gar09>
- 6 Gobierno de la República Árabe de Egipto, 2008. *Interim National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework*. EIRD/ONU. No publicado.
- 7 ECCAS, 2008
- 8 Filipinas, 2008 *National in depth Review: Implementation of the Hyogo Framework Prepared for the 2007–09 HFA Progress Review*. EIRD/ONU. No publicado.
- 9 Universidad Nacional de Colombia – Sede Manizales, Instituto de Estudios Ambientales, 2005
- 10 ERN, 2008
- 11 Tayikistán, 2008. *National in-depth Review: Implementation of the Hyogo Framework. Prepared for the 2007–09 HFA Progress Review*. EIRD/ONU. No publicado.
- 12 von Hesse *et al.*, 2008
- 13 <http://www.dppi.info/25.09.07.pdf>
- 14 Informe sobre las actividades de la división para la reducción del riesgo de desastres de ECOWAS

- recibido de Mohammed Ibrahim, Técnico Encargado del Programa (Reducción del Riesgo de Desastres), Departamento de Asuntos Humanitarios y Sociales, Comisión de la ECOWAS en nombre del Secretario Ejecutivo Mohammed Ibn Chambas. Noviembre de 2008. Presentado en la Oficina de Nairobi de EIRD/ONU. No publicado.
- 15 OMM, 2009
- 16 Ver, por ejemplo, las bases de datos sobre desastres de DesInventar para Asia y las Américas en: <http://online.desinventar.org/>
- 17 El 31 de diciembre de 2008 cesaron sus actividades la Agencia Sueca de Servicios de Rescate, la Agencia Sueca de Gestión de Emergencias y la Junta Nacional Sueca para la Defensa Psicológica. En su lugar, y desde el 1 de enero de 2009, existe una nueva autoridad consolidada, la Agencia Civil para Emergencias de Suecia, encargada de asuntos relativos a la seguridad civil, es decir, prevención, planificación, preparación, respuesta, recuperación y defensa civil para casos de emergencia.
- 18 EIRD/ONU, 2006
- 19 www.riskplan.admin.ch (septiembre de 2008)
- 20 <http://www.econome.admin.ch/> (agosto de 2008)
- 21 www.getthru.govt.nz (septiembre de 2008)
- 22 <http://www.igad.org/> (11 de noviembre de 2008)
- 23 von Hesse *et al.*, 2008
- 24 Aportación personal de Hossein Kalali, Equipo de Reducción de Desastres del PNUD/BCPR, Ginebra. Noviembre de 2008.
- 25 Mozambique, 2008. *Interim National Progress Report on the implementation of the Hyogo Framework*. EIRD/ONU. No publicado.
- 26 <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=80>
- 27 ERRP en <http://www.hyogo.uncrd.or.jp/hesi/pdf/nepal/murata.sengupta.pdf>
- 28 von Hesse *et al.*, 2008
- 29 von Hesse *et al.*, 2008
- 30 Información facilitada por la Sección de Preparación en Emergencias, OCHA/ONU, Ginebra, enero de 2009.
- 31 Mansilla, 2008b
- 32 EIRD/ONU, 2008b
- 33 Ministerio del Interior, Gobierno de la India, 2007
- 34 PNUD/BCPR, 2004
- 35 El UNDAF es el marco programático estratégico para los Equipos de País de la ONU (UNCT) que recoge la respuesta colectiva de los UNCT a las prioridades detalladas en el marco de desarrollo del país. Los "resultados esperados" de alto nivel se denominan efectos directos del UNDAF, y demuestran de qué manera el UNCT puede aplicar su ventaja comparativa singular en labores de incidencia, capacitación, asesoramiento sobre políticas y programación para el logro de las prioridades nacionales relacionadas con los ODM: <http://www.undg.org/index.cfm?P=232>
- 36 <http://go.worldbank.org/81VK79DZG0> (8 de noviembre de 2008)
- 37 <http://go.worldbank.org/FXXJK3VEW0> (11 de diciembre de 2008)
- 38 <http://go.worldbank.org/ZBYSV47F10>
- 39 CMNUCC (Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático) (1994) Artículo 4 Compromisos: http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1362.php; IPCC, 1990
- 40 IPCC, 2007b
- 41 Informe de la Conferencia de las Partes en su XIII sesión, celebrada en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007. Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes. 14 de marzo de 2008, Naciones Unidas: http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php
- 42 http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/items/3659.php, consultado el 18.01.09
- 43 Walton, 2007
- 44 PNUD, 2007
- 45 GEF (FMAM), 2008a, b, c
- 46 http://thegef.org/interior_right.aspx?id=194&ekmense=c580fa7b_48_62_btnlink
- 47 XIV Conferencia de las Partes de la CMNUCC, Poznan, Polonia. 1 de diciembre de 2008: http://unfccc.int/meetings/cop_14/items/4481.php
- 48 República Federal Democrática de Etiopía, Ministerio de Recursos Hídricos y Agencia Nacional de Meteorología, 2007
- 49 GEF (FMAM), 2008b
- 50 GEF (FMAM), 2008b
- 51 PNUD, 2007
- 52 GEF (FMAM), 2008a
- 53 PNUD, 2007
- 54 PNUD, 2007
- 55 Oxfam, 2007
- 56 Base de datos de proyectos y operaciones del Banco Mundial: <http://go.worldbank.org/0FRO32VEI0> (15 de noviembre de 2008)
- 57 Klein *et al.*, 2007
- 58 PNUD, 2007
- 59 Stern, 2007
- 60 Satterthwaite *et al.*, 2007a
- 61 CMNUCC, 2007b
- 62 PNUD, 2007
- 63 Wilbanks *et al.*, 2007