



**Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el
UNICEF y el PMA
25 y 28 de enero de 2008
Naciones Unidas**

Tema 3 del programa: Estrategias de reducción del riesgo de desastres

Documento de antecedentes

I. INTRODUCCIÓN

1. A lo largo de la historia, siempre ha habido catástrofes naturales en todo el mundo, pero sus repercusiones económicas y sociales —especialmente en el mundo en desarrollo— nunca han sido tan graves como en nuestros tiempos. Dada la magnitud de las catástrofes y su mayor frecuencia e intensidad, las consecuencias del cambio climático no harán sino empeorar, especialmente en vista del rápido ritmo de urbanización. Sus efectos comprometerán de forma grave la seguridad humana y los medios de subsistencia, así como la posibilidad de cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio.
2. Hay una necesidad evidente de disminuir las pérdidas ocasionadas por las catástrofes naturales gracias a una mayor comprensión y sensibilización acerca de la mejor manera de afrontar los riesgos de desastres, y a un mayor grado de preparación de las organizaciones locales, regionales e internacionales para intervenir de forma eficaz y eficiente cuando éstos se producen. Para lograr el máximo impacto, estos mecanismos de prevención deben integrar plenamente a la población local, que hará suyas todas las etapas del proceso.
3. La cuestión de las estrategias de reducción del riesgo de desastres es uno de los temas que se debatirán en la Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA, que se celebrará los días 25 y 28 de enero de 2008 en Nueva York. Este documento de antecedentes fue preparado conjuntamente por el UNICEF, el PMA, el PNUD y el UNFPA para informar a las Juntas y entablar un debate sobre temas fundamentales concretos relacionados con la reducción del riesgo de desastres.
4. Dado que la visita conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA de marzo de 2008 será en Haití, el anexo del presente documento trata de las características particulares de las estrategias de reducción del riesgo de desastres en el complejo contexto de emergencia que vive ese país.

II. ANTECEDENTES

5. En la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) en enero de 2005, se aprobó el “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. En ese documento, que constituye un entendimiento mundial sobre un programa general de reducción del riesgo de desastres naturales, y el compromiso de aplicar tal programa, se definen las funciones y responsabilidades colectivas e individuales de las principales partes en su aplicación y seguimiento. En el Marco de Acción de Hyogo se recalca asimismo la importancia de promover iniciativas en esta esfera en los planos internacional, regional y local. Se trata de la pauta de referencia más importante para la formulación de políticas sobre la reducción del riesgo de desastres en la historia de las Naciones Unidas.

6. En el Marco de Acción de Hyogo se definen cinco deficiencias principales que surgen de las iniciativas destinadas a reducir el riesgo de desastres, y se llega a un acuerdo sobre cinco prioridades de acción para subsanar tales deficiencias:
 - i) Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
 - ii) Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana.
 - iii) Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
 - iv) Reducir los factores de riesgo subyacentes.
 - v) Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz a todo nivel.

Tipos de peligros

7. Los peligros pueden clasificarse en cuatro categorías principales: 1) naturales, vinculados al clima (como las tormentas, los ciclones o las precipitaciones); 2) naturales, vinculados a la actividad geofísica (como los terremotos y las erupciones volcánicas); 3) biológicos, naturales u originados por el hombre (como las enfermedades, las epidemias y las pandemias), y 4) tecnológicos (como la contaminación y la radiactividad). Las categorías no son independientes: están relacionadas entre sí y con la actividad humana, lo que aumenta el impacto en las poblaciones.

¿Cuándo un peligro se vuelve un desastre y cómo pueden reducirse los riesgos?

8. Los peligros naturales no son por definición catástrofes. Lo que causa una catástrofe son las consecuencias adversas del fenómeno natural en la vida de las personas, su vulnerabilidad ante el peligro y su falta de capacidad para afrontarlo.
9. Los desastres pueden reducirse —y en algunos casos incluso evitarse— por medio de estrategias nacionales, locales y comunitarias que permitan resistir las consecuencias de los peligros, por ejemplo, promoviendo la resistencia sísmica al diseñar edificios o mediante proyectos de ordenación de los recursos hídricos (tanques de agua, presas y sistemas de riego) para evitar las sequías. La reducción del riesgo de desastres consta de una serie de medidas destinadas a afrontar los peligros y la vulnerabilidad de las personas ante ellos. Para abordar eficazmente la reducción del riesgo de desastres, la intervención debe comenzar antes de que surja el peligro o se produzca la catástrofe, y debe continuar durante las fases de intervención y recuperación de modo que se cree una resiliencia ante peligros futuros.

El impacto de los desastres naturales

10. Los costos humanos, sociales y económicos de las catástrofes naturales son, sin duda, cada vez mayores. El Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) informa de que, en 2006, 97 millones de personas se

vieron afectadas por desastres, y cerca de 38.000 personas murieron como consecuencia de los 767 sucesos de gran magnitud que se produjeron en todo el mundo. Los desastres tecnológicos representaron sólo el 0,5% del total, en tanto que el resto fue consecuencia de peligros naturales y de la vulnerabilidad de las sociedades para afrontarlos.

11. Los terremotos, los tsunamis y otros peligros de impacto repentino tienen, por lo general, gran cobertura de los medios debido a la magnitud de sus repercusiones en la vida humana. Las catástrofes de origen meteorológico “de pequeña escala” reciben menor atención mediática, pero pueden provocar extensos daños acumulativos y afectar a una gran cantidad de personas. Dada su frecuencia y sus efectos en los medios de subsistencia —así como la dificultad de los grupos vulnerables para afrontar las consecuencias de las catástrofes—, los desastres de pequeña escala, como las inundaciones, los corrimientos de tierras y los incendios de alcance local son a menudo tan devastadores como los sucesos de impacto repentino, de mayor magnitud.
12. Además de causar muertes, daños físicos y enfermedades, los desastres también pueden socavar procesos de desarrollo frágiles. Es posible que ciertas infraestructuras básicas, entre ellas, servicios sociales como instalaciones sanitarias y escuelas, queden total o parcialmente destruidas. Los medios de subsistencia de muchas personas pueden verse afectados y, en algunos casos, desaparecer. Los desastres pueden generar pobreza y hacer aún más difícil la vida de quienes ya son pobres. El impacto en los niños puede durar toda una vida, a menos que se tomen las debidas medidas de protección.
13. Las catástrofes tienen efectos desproporcionados en los países pobres y en las comunidades pobres. Los países más pobres son los que mayores probabilidades tienen de verse afectados por los desastres, y las personas más pobres son las que más sufren sus efectos¹. La capacidad de los países pobres de reducir los riesgos es también mucho más limitada.

Vulnerabilidad, pobreza y resiliencia

14. Por vulnerabilidad se entiende la condición determinada por los factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que indican la susceptibilidad de una comunidad al impacto de los peligros. Las catástrofes suelen volver más vulnerables a las personas pobres y sin voz, o marginadas, debido a la destrucción o pérdida de los activos, lo cual hace que se vean inmersas en una pobreza cada vez mayor y enfrenten mayores riesgos.
15. La pobreza y la vulnerabilidad están estrechamente vinculadas entre sí, pero no se superponen completamente. No todos los desastres afectan exclusivamente a las personas más pobres, si bien es cierto que las personas pobres suelen estar más expuestas a los peligros y ser más susceptibles a sus efectos, sufrir una mayor pérdida relativa de activos y tener una menor capacidad de resistencia y recuperación. Es necesario comprender mejor la naturaleza y extensión de las

¹ Véanse estadísticas al respecto en www.CRED.be (Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres).

disparidades a fin de elaborar y poner en práctica programas más eficaces, es decir, que puedan reducir aún más la vulnerabilidad existente.

16. La manera más eficiente de reducir la vulnerabilidad consiste en fortalecer la capacidad de las personas de prever las catástrofes, afrontarlas, resistir sus efectos y recuperarse de ellas, esto es, fortalecer la resiliencia. La reducción de la pobreza puede ayudar a disminuir el riesgo de desastres. Pero para lograr ese objetivo, la cuestión del riesgo debe ser un componente esencial de los programas de reducción de la pobreza, y no verse meramente como otra limitación.

La reducción del riesgo de desastres y los niños

17. En la mayoría de los casos, los niños son los que más sufren las consecuencias de los desastres, ya sea porque pierden la vida, sufren traumas psicosociales, tienen que interrumpir su educación o padecen impactos negativos a largo plazo en su resiliencia o sus mecanismos de supervivencia. Las necesidades concretas de los niños deben ser parte integral de todos los aspectos de la reducción del riesgo; la capacidad de los niños debe aumentarse y su participación promoverse y facilitarse. La educación, la sensibilización pública, la preparación comunitaria para la pronta intervención y unas infraestructuras públicas resistentes a los desastres son algunos de los objetivos más importantes del Marco de Acción de Hyogo destinados a respaldar la reducción del riesgo en relación con los niños. Hasta la fecha se ha avanzado mucho en la formulación de medidas de mitigación de los riesgos destinadas a los niños y preparadas con ellos, las cuales han demostrado su valor en esferas tales como la alerta temprana, la preparación para la pronta intervención, la respuesta y la recuperación. Corresponde a agentes nacionales e internacionales consolidar esas experiencias y asegurarse de que las necesidades y vulnerabilidades de los niños sigan teniéndose en cuenta en la mayor medida posible en previsión de cualquier desastre futuro.

La reducción del riesgo de desastres y el género

18. Las relaciones de género en la interacción entre las catástrofes naturales y la pobreza ocupan un lugar importante en las estrategias de mitigación de los efectos de los desastres. El mayor índice de pobreza en las mujeres y las limitaciones culturales que algunas sociedades imponen a sus actividades aumentan la probabilidad de que sean éstas quienes sufran mayores pérdidas humanas y materiales cuando se producen catástrofes naturales. La función que desempeña la mujer en la seguridad alimentaria del hogar y su dependencia de los recursos naturales para garantizarla intensifican las posibles repercusiones de los desastres en las mujeres. Es frecuente que los hombres emigren cuando empiezan a desencadenarse ciertas catástrofes naturales, como las sequías o las inundaciones de evolución lenta, en búsqueda de ingresos complementarios, lo cual deja a las mujeres solas y con una responsabilidad aún mayor para atender a su familia. Tras producirse un desastre es usual que las mujeres y las niñas queden en una situación de mayor vulnerabilidad que los hombres y los niños. En tanto que la atención que mujeres y niñas deben brindar al hogar aumenta

enormemente después de un desastre, la experiencia ha demostrado que el acceso que tienen las mujeres a recursos para recuperarse es, con frecuencia, limitado.

Ciertos programas de desarrollo poco acertados pueden desencadenar desastres

19. Ciertos programas de desarrollo pueden aumentar la exposición o susceptibilidad a los peligros. Por ejemplo, los proyectos de autosuficiencia agrícola pueden provocar deforestación y erosión, lo cual aumenta la probabilidad de que ocurran crecidas. Cuando los programas de desarrollo se formulan y aplican de manera apurada, o cuando no tienen en cuenta factores tales como la poca capacidad o la propensión a la corrupción de las instituciones gubernamentales, los disturbios políticos, los conflictos y la inestabilidad económica, la vulnerabilidad en las zonas propensas a desastres no sólo no desaparece sino que incluso puede agudizarse.

Los desastres impiden la reducción de la pobreza

20. Las catástrofes tienen efectos profundos, tanto directos como indirectos, en los programas de reducción de la pobreza. Tienen un impacto directo en la economía del país por cuanto causan daños físicos en la infraestructura, el capital productivo y las existencias. Indirectamente y a largo plazo, también afectan a la productividad, al crecimiento y a los resultados macroeconómicos. Además, los gobiernos y los donantes tienden a financiar el socorro y la rehabilitación en caso de desastres utilizando recursos asignados a programas de desarrollo. Esta reasignación de recursos y otros impactos directos e indirectos de los desastres afectan a los pobres de manera desproporcionada.
21. Los desastres locales pueden resultar especialmente devastadores ya que con frecuencia no logran captar la atención nacional y pueden tener un impacto aún mayor que las catástrofes de gran magnitud en los índices de pobreza, la provisión de servicios básicos y la seguridad alimentaria. Los peligros recurrentes o de evolución lenta, como las sequías y las inundaciones, no sólo provocan crisis alimentarias inmediatas sino que pueden también tener efectos a largo plazo debido a una conjunción de factores tales como un mal régimen de gobierno y los conflictos.
22. Una manera de medir el impacto de los desastres es mediante los informes de los países sobre sus progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). El impacto en la consecución del ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) surge claramente del aumento del número de hogares por debajo de la línea de pobreza durante los meses siguientes a una catástrofe.

III. NUEVOS RETOS

23. Si no se reduce la vulnerabilidad, el riesgo de desastres a nivel mundial seguirá aumentando. Ello obedece a una serie de factores, como el rápido crecimiento

demográfico, la falta de planificación de la urbanización, la degradación ambiental y el cambio climático.

El cambio climático y la degradación ambiental

24. Hay pruebas claras de que el cambio climático es una realidad y ya ha tenido un impacto importante en todo el mundo. Entre los peligros que plantea el cambio climático cabe mencionar el aumento del nivel del mar y un incremento de los ciclones, los huracanes, las inundaciones y las sequías en algunas regiones. Otras consecuencias que causan preocupación son la merma de las poblaciones vegetales y animales en ciertas zonas, la floración demasiado temprana de los árboles y el surgimiento de nuevas modalidades de poblaciones de insectos.
25. No es ésta la primera vez en la historia de nuestro planeta que se produce un cambio en el clima, pero sí es la primera vez en que los seres humanos son directamente responsables de ese cambio. A la actividad humana se debe en gran parte el aumento de los gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono producido por la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), el metano producido por el ganado, los cultivos arroceros y los combustibles fósiles, y el óxido nitroso producido principalmente por la industria química. La deforestación, causada por la expansión de las tierras agrícolas y la industria maderera, contribuye en gran medida al efecto de invernadero reduciendo la capacidad de reciclado natural del dióxido de carbono.
26. Por lo menos a corto plazo es posible que el calentamiento mundial tenga efectos positivos en algunas regiones, fundamentalmente en el norte del Canadá y de Europa², tales como la reducción de los efectos de las enfermedades invernales y la intensificación de la agricultura a gran altura. Por otro lado, las regiones tropicales y subtropicales, en donde se encuentra la mayoría de los países en desarrollo, sufrirán un impacto negativo. Estos efectos opuestos pueden agrandar la brecha que existe entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

Rápido crecimiento demográfico y falta de planificación de la urbanización

27. Según la División de Población de las Naciones Unidas³, en los últimos 25 años se registró un aumento de 2.000 millones de personas en la población mundial, que alcanzó los 6.600 millones de habitantes en 2007, cifra sin precedentes en la historia de la humanidad. Se prevé que el crecimiento demográfico durante los próximos 30 años sea similar y que la población mundial llegue a 9.200 millones de personas en 2050. El probable aumento de varios miles de millones de personas más, principalmente en los países pobres, obstaculizará los empeños

² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. 2001. *Summary for Policymakers. Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability.*

³ División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas. 2006. *World Population Prospects: The 2006 Revision* e *ibíd., World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>.

por reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, lo que aumentará el riesgo de desastres. Asimismo, se registra cierta tendencia al aumento de la población de las zonas costeras frágiles, propensas a las catástrofes

28. Al mismo tiempo, la urbanización descontrolada produce mayor pobreza, inseguridad alimentaria y malnutrición. Durante los últimos 15 o 20 años, el número absoluto de personas del medio urbano pobres y desnutridas ha aumentado a un ritmo superior al de las zonas rurales. Se estima que mil millones de personas en África, Asia y América Latina viven en tugurios urbanos. En los asentamientos no planificados y a menudo ilegales se carece de la infraestructura y los servicios básicos o, de existir, éstos son sumamente precarios. Los habitantes urbanos más pobres viven en las peores zonas, como el borde de barrancos, terraplenes inundables y laderas en zonas propensas a los aludes de lodo o a derrumbamientos.
29. Dado que la urbanización es inevitable, lo que se requiere es una planificación del uso de la tierra en las zonas urbanas explícita y eficaz a fin de reducir la vulnerabilidad de los pobres del medio urbano ante el impacto de los desastres naturales. La ubicación geográfica y física de millones de nuevos habitantes urbanos, y la calidad de la construcción de sus viviendas, serán factores determinantes para el riesgo de desastres en el futuro.
30. La concentración urbana no agravará forzosamente los problemas ambientales, debidos fundamentalmente a patrones de producción y consumo poco sostenibles y a una gestión urbana poco adecuada. De hecho, los lugares urbanos ofrecen mejores posibilidades de sostenibilidad a largo plazo: representan menos del 3% de la superficie de la Tierra y en ellos se concentra la mitad de la población mundial. La adopción de las medidas oportunas para prever el crecimiento urbano puede evitar muchos de los problemas ambientales que suelen vincularse a la urbanización. No obstante, los beneficios que ofrece la urbanización en relación con la sostenibilidad no se obtendrán automáticamente.
31. Desde un punto de vista demográfico, es imperioso que los países tomen medidas más eficaces en las esferas de la salud reproductiva y la igualdad de género, con miras a que los pobres tengan familias menos numerosas y más sanas. Gracias a ello, entre otros cambios, se producirá una disminución de la tasa de crecimiento demográfico y una reducción de la presión migratoria que se ejerce sobre los centros urbanos, las zonas costeras y otras zonas frágiles desde el punto de vista ecológico.

IV. LA IMPORTANCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

32. La adopción del Marco de Acción de Hyogo supone nuevas demandas, cada vez mayores, en el sentido de que los organismos de las Naciones Unidas adopten medidas más concertadas y coherentes que permitan aumentar sus conocimientos técnicos y la capacidad general de programación y operacional, especialmente para mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales, prepararse para afrontarlas y responder a ellas.
33. Pese a que cada vez se es más consciente de la importancia de la reducción del riesgo de desastres y la mayor capacidad de respuesta cuando éstos se producen, la gestión y reducción del riesgo de desastres sigue planteando un reto a nivel mundial. Todo indica que sin medidas de prevención y mitigación, el impacto de los desastres en las poblaciones vulnerables y en sus recursos es mayor, y el proceso de recuperación más largo.
34. Resulta esencial mantener el compromiso con el imperativo humanitario en situaciones de urgencia. Sin embargo, muy a menudo, mediante intervenciones de socorro de corto plazo lo que se logra es salvar vidas pero no promover la resiliencia a largo plazo ante futuras crisis. Se debe conceder mayor prioridad a las medidas de prevención frente a las paliativas y ha de crearse un vínculo más fuerte entre las actividades de socorro y las de desarrollo.
35. La reducción del riesgo de desastres debe abordarse por medio de tres estrategias principales: 1) fomentar la capacidad de preparación en caso de desastres; 2) promover las actividades de mitigación para reducir el impacto de los peligros, y 3) asegurarse de que los proyectos de desarrollo estén protegidos de los impactos de los desastres. Mediante la reducción del riesgo de desastres se procura prever el impacto de los peligros con unos medios de subsistencia más resilientes a los desastres antes de que éstos se produzcan.
36. En crisis crónicas, la labor necesaria para afrontar el riesgo de desastres suele verse complicada por situaciones de urgencia prolongadas o complejas (véase el anexo 1 sobre Haití).

V. LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD, EL UNFPA, EL UNICEF Y EL PMA EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

37. Tras la reunión del Comité de Políticas del 10 de abril de 2007, el Secretario General de las Naciones Unidas pidió que la reducción del riesgo de desastres y el Marco de Acción de Hyogo se incorporaran más en las políticas y prácticas del sistema de las Naciones Unidas. Encargó al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) que aumentara sistemáticamente la prestación de apoyo a los Estados Miembros a fin de que aplicaran el Marco de Acción de Hyogo mediante planes nacionales de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza y el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). Pidió al GNUM que fijara objetivos concretos para la reducción del riesgo de desastres en determinados países de alto riesgo, y que colaborara con los organismos de ayuda humanitaria por conducto del Comité Permanente entre Organismos para alcanzar tales objetivos.
38. El PNUD, por medio de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, presta apoyo a los países propensos a desastres en la formulación de marcos legislativos, sistemas operativos y mecanismos de coordinación que permitan la integración de la reducción de riesgos en el desarrollo humano. El PNUD trabaja asimismo en los planos local, nacional, regional y mundial a fin de fomentar la capacidad de evaluación del riesgo de desastres y de formulación de planes y programas adecuados. Por medio de la prestación de apoyo técnico directo a ministerios asociados, el PNUD contribuye a integrar la planificación y gestión de la reducción del riesgo en las fases de recuperación después de desastres de gran magnitud.
39. La estrategia institucional de tres años del UNFPA⁴ incluye varias medidas destinadas a fortalecer la capacidad técnica e institucional de modo que se tengan en cuenta las inquietudes relacionadas con la población, la salud reproductiva y el género en la preparación, respuesta, transición y recuperación en caso de desastres. El UNFPA ha venido apoyando cada vez más el fomento de la capacidad nacional en materia de preparación para la pronta intervención en emergencias como parte integral de las actividades ordinarias de los programas en los países. Se han elaborado protocolos y se han organizado sesiones de capacitación sobre la manera de proporcionar información y servicios de salud reproductiva durante las crisis humanitarias. El UNFPA participa dinámicamente en la planificación para imprevistos, a saber, en el establecimiento por adelantado de depósitos de reserva de suministros de salud reproductiva y en la preparación para la pronta intervención, gracias a la labor permanente de recolección y seguimiento de datos demográficos básicos.
40. El UNICEF ha asumido el compromiso de mantener e intensificar el apoyo que presta a la labor nacional de reducción del riesgo de desastres, concretamente en lo relacionado más directamente con las amenazas a los niños, tanto en situaciones normales como en emergencias. El UNICEF considera la reducción

⁴ Ratificada por la Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA en septiembre de 2006.

del riesgo de desastres una parte integral de todas las actividades sectoriales, por lo cual se centra en las formas prácticas en que puede seguir intensificando el apoyo programático prestado, por ejemplo, materializando ese compromiso mediante un examen de las estrategias, promoviendo la dotación de personal para fomentar la colaboración entre los organismos en la esfera de la reducción de riesgos, y precisando las consecuencias de los programas en los sectores de mayor interés del UNICEF, especialmente en las esferas de la educación y del abastecimiento de agua y saneamiento. Por ejemplo, la reducción del riesgo por medio de la educación queda integrada en una iniciativa de cuatro años iniciada en 2007, sobre el tema más general de la educación en las emergencias. El UNICEF colabora asimismo en la promoción del uso mundial de un instrumento didáctico sobre la seguridad y los riesgos destinado a los niños, según se establece en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres.

41. El PMA prepara actualmente su nueva estrategia de reducción del riesgo de desastres; en junio de 2008 presentará un documento de política a la Junta Ejecutiva para su aprobación. El objetivo de la nueva estrategia es fortalecer el cumplimiento del Marco de Acción de Hyogo por parte del PMA e incorporar la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles de la Organización. La siguiente medida será difundir un instrumento de orientación técnica a todas las oficinas del PMA en los países e impartir un curso de capacitación en reducción del riesgo de desastres a nivel regional. Como parte de ese proceso, el PMA integrará próximamente la evaluación del riesgo y el análisis y cartografía de la vulnerabilidad en sus sistemas de alerta temprana y preparación para la pronta intervención; una mejor cartografía del riesgo de desastres naturales redundará en beneficio de la temprana orientación de la ayuda para las poblaciones en situación de riesgo.
42. Los organismos de las Naciones Unidas están colaborando estrechamente a fin de incorporar la reducción del riesgo de desastres en todos los planos de manera coherente y complementaria. El UNICEF, el PMA, el PNUD y el UNFPA intercambian información permanentemente sobre las estrategias y programas de reducción del riesgo de desastres, y trabajan en estrecho contacto por medio de tres plataformas principales: 1) el programa de trabajo conjunto 2008–2009 sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres; 2) el Comité Permanente entre Organismos, por medio de su subgrupo de trabajo sobre alerta temprana y planificación para imprevistos, copresidido por el UNICEF y el PMA, y su grupo de trabajo oficioso sobre la reducción del riesgo de desastres, y 3) el GNUD.
43. El UNICEF y el PMA han reforzado en fecha reciente las funciones de apoyo en emergencias a todos los niveles e integrado la preparación para la pronta intervención en las respectivas instancias institucionales. La planificación para imprevistos y la planificación operacional se emplean actualmente de forma generalizada como instrumentos de planificación estratégica.
44. Por otro lado, el PMA ha mejorado su capacidad de preparación y respuesta en caso de emergencias perfeccionando sus evaluaciones por medio del proyecto

de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (SENAC) y la creación del Depósito de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas, administrado por el PMA.

VI. DEBATE SOBRE CUESTIONES ESTRATÉGICAS

45. A raíz de los últimos acontecimientos, la comunidad internacional reconoce ahora la importancia de la cooperación en la reducción del riesgo de desastres a nivel de todo el sistema⁵. La labor de reducción del riesgo de desastres debe quedar sistemáticamente integrada en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, y estar respaldada por relaciones de cooperación y asociaciones bilaterales, regionales e internacionales. Esta manera de proceder debe reconocerse como un elemento importante para el logro de objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, entre ellos, los establecidos en la Declaración del Milenio.

- 1) *La programación continua en materia de reducción del riesgo de desastres: cuando no se pueden abordar el desarrollo y la respuesta a emergencias por separado*
 - Mejorar la comunicación intersectorial y la comprensión de las cuestiones y responsabilidades inherentes a la reducción del riesgo.
 - Integrar la reducción del riesgo de desastres en las políticas y programas humanitarios y de desarrollo.
 - Mejorar los sistemas de recolección y análisis de información sobre los desastres y sus repercusiones inmediatas y a largo plazo.
- 2) *La reducción del riesgo de desastres y el desarrollo: un instrumento para cumplir los ODM*
 - Integrar elementos dinámicos relacionados con los desastres en los programas de reducción de la pobreza.
 - Promover la resiliencia aumentando las inversiones en servicios sociales, la lucha contra las enfermedades y la sostenibilidad ambiental; brindar condiciones para el aprendizaje social que permitan la supervivencia y la adaptación.
 - Incrementar la capacidad para afrontar catástrofes de las poblaciones, especialmente las más vulnerables (capital social, medios de subsistencia), y de los Estados (economía).
 - Promover el sentido de apropiación mediante la participación, el cumplimiento de los derechos básicos y los principios de equidad.
- 3) *La financiación de la reducción del riesgo de desastres: un nuevo planteamiento/modelo*
 - Establecer mecanismos institucionales apropiados para promover una manera de abordar el desarrollo que tenga en cuenta los riesgos.
 - Usar proyectos experimentales de mitigación de los efectos para demostrar la eficacia en función de los costos de las intervenciones y la orientación de la ayuda tempranas.

⁵ Por ejemplo, con ocasión del tsunami en el sur de Asia en diciembre de 2004; del huracán Katrina en los Estados Unidos en septiembre de 2005 y del terremoto en el Pakistán en octubre de 2005.

- Conceder mayor prioridad a las medidas preventivas frente a las paliativas; crear nexos más sólidos entre la labor de socorro y la de desarrollo.
- 4) *Integración del cambio climático y la reducción del riesgo de desastres*
- La principal conclusión del Marco de Acción de Estocolmo (Estocolmo, 24 de octubre de 2007) fue que la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático no podían abordarse por separado. Así pues, se dio una clara directiva a fin de integrar el cambio climático en el Marco de Acción de Hyogo.
- 5) *Las nuevas dificultades que plantea la reducción del riesgo de desastres: la vulnerabilidad en las zonas urbanas*
- Intercambio de ideas sobre los programas de mitigación en entornos urbanos.
 - Aumento de la capacidad para afrontar las crisis urbanas.

ANEXO

El caso de Haití: algunos temas de debate

1. Haití está situado en la parte occidental de La Española, isla que ocupa el segundo lugar por su tamaño en las Antillas Mayores, y es el tercer país del Caribe —después de Cuba y la República Dominicana— por sus dimensiones. El territorio de Haití consta de abruptas montañas y pequeñas llanuras costeras y valles fluviales. La zona de mayor producción agrícola del país es uno de los valles más fértiles de Haití, a saber, la llanura del Artibonito. La parte oriental y central de la isla está constituida por una gran meseta elevada. El territorio de Haití —que tiene una frontera común de 360 km con la República Dominicana— consta asimismo de varias islas pequeñas escasamente pobladas.

I. ANTECEDENTES

2. Haití es uno de los países caribeños con mayor riesgo de sufrir catástrofes naturales. La degradación ambiental, la pobreza endémica y unos mecanismos de supervivencia deteriorados debido a las crisis políticas, socioeconómicas y climáticas sufridas en los últimos decenios vuelven al país especialmente vulnerable. En 2004, Mapou, una simple depresión tropical que azotó el país en el mes de mayo y Jeanne, una tormenta tropical que se produjo en el mes de septiembre, dejaron un saldo de miles de víctimas y afectaron en gran medida a la capacidad de supervivencia de los hogares.
3. Haití vive un período de transición política. El proceso de democratización, iniciado en 1986, sigue siendo frágil. La periodicidad de las crisis llevó al derrocamiento del Gobierno en 2004 y al envío de la segunda fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en un decenio. Entre 2004 y 2006, el país estuvo dirigido por un Gobierno provisional respaldado por la comunidad internacional y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). La persistencia de la inseguridad y la violencia en las zonas pobres urbanas, agravada por las consecuencias de las catástrofes naturales, aumenta la vulnerabilidad de la población. La delincuencia organizada y los altos índices de desempleo a menudo provocan disturbios civiles en distritos muy deteriorados. Si bien la policía nacional haitiana y la MINUSTAH han logrado mejorar las condiciones de seguridad en esas zonas, es necesario prestarles atención especial a fin de consolidar los beneficios del restablecimiento de la paz.
4. Además, el número cada vez mayor de expulsiones de haitianos que viven ilegalmente en la República Dominicana, país vecino, se ha convertido en un problema humanitario y de derechos humanos cada vez más grave. En 2005, 20.700 personas en total fueron repatriadas a Haití. Este aumento de las repatriaciones ha afectado adversamente a las relaciones políticas, sociales y económicas entre ambos países.
 - ¿Qué cambios y medidas institucionales y de política sería necesario adoptar para combatir las causas profundas de las catástrofes?

II. LAS CATÁSTROFES NATURALES EN HAITÍ

5. Haití está situado en el medio del cinturón de huracanes y está expuesto a intensas tormentas desde junio hasta diciembre, cuando se producen crecidas ocasionales. La bahía de Puerto Príncipe y la capital suelen quedar protegidas por las montañas circundantes; los ciclones afectan por lo general a las zonas norte y sur del país. El noroeste del país se ha visto afectado por sequías desde 1998.
6. En 1925, Haití era un exuberante paraíso tropical cuyos bosques originales estaban intactos en un 60%. Desde entonces, la población ha talado prácticamente toda la cubierta forestal, dejando sólo un 2%, lo cual ha destruido tierras agrícolas fértiles y ha contribuido a la desertificación. Las zonas montañosas han experimentado una fuerte erosión. La tala de árboles en Haití se realiza mayormente para producir carbón, la principal fuente de combustible del país. La difícil situación de los bosques de Haití ha atraído la atención internacional e impulsado varios intentos de reforestación, que no fueron muy fructíferos.
7. Además de la erosión, la deforestación también ha intensificado los efectos de las crecidas periódicas, como demuestra el caso de la tormenta tropical Jeanne, que azotó la isla el 17 de septiembre de 2004. Tanto la pobreza extrema como los deficientes sistemas de alerta temprana, la deforestación y el mal gobierno de Haití contribuyeron a que el número de víctimas fuera innecesariamente elevado. En el país vecino, la República Dominicana, se registraron precipitaciones aún mayores que en Haití, pero sus árboles y unos sistemas de alerta temprana y de preparación para la pronta intervención más eficaces ayudaron a limitar las muertes a 16 personas.
8. La Española, Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos están emplazadas en pequeños bloques de la corteza contenidos entre las placas norteamericana y caribeña. La isla de La Española se enfrenta a dos riesgos: un terremoto en la misma isla originado en la falla septentrional por el desplazamiento de las placas, y un terremoto de origen profundo en la zona de subducción en la que se asienta la isla. Ambos fenómenos podrían causar graves daños materiales y humanos, si bien los investigadores sostienen que un terremoto en la zona de subducción sería más devastador y tiene el potencial de causar un tsunami. Dado que en la región viven 20 millones de personas y que cada 50 años en promedio se produce un terremoto de gran magnitud, los científicos opinan que no se trata de *si* se produce un terremoto sino de *cuando* se produzca un terremoto.

☞ ¿Por qué Haití se ve afectada por una cantidad aparentemente excesiva de catástrofes naturales?
9. En gran parte, no se trata de catástrofes naturales sino de fenómenos causados por el ser humano. Dado que el combustible es demasiado caro para la mayor parte de los ciudadanos, el carbón procedente de la quema de árboles ha proporcionado como mínimo el 85% de la energía consumida en Haití durante décadas.

- ☞ ¿Cuál es la cadena causal entre el riesgo de desastres y el subdesarrollo, y qué causa qué?
- ☞ ¿Por qué han fracasado los programas de reforestación y cuál sería la forma más conveniente de abordarlos? Las zonas protegidas deben estar vinculadas con programas de generación de ingresos y debe ponerse en práctica un programa nacional de abastecimiento de gas.

III. EL DESARROLLO EN HAITÍ

10. Haití es el país más pobre del hemisferio occidental. Ocupa el lugar 146 de un total de 177 países según el índice de desarrollo humano del PNUD (PNUD, 2007). El 76% de los haitianos vive con menos de 2 dólares EE.UU. diarios, en tanto que el 55% vive con menos de 1 dólar diario. La inseguridad alimentaria afecta diariamente al 40% de los hogares en Haití. Esta situación queda claramente manifiesta en las tasas de malnutrición crónica entre los niños menores de 5 años (el promedio para el país es del 24%), y la gran prevalencia de carencias múltiples de micronutrientes entre los niños de todas las edades y las mujeres en edad de procrear. La pobreza extrema, sumada a la inestabilidad política, social y económica, así como los desastres naturales recurrentes han agudizado la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de amplios sectores de la población de Haití. Los niños pequeños y las mujeres lactantes se encuentran en situación de particular riesgo.
11. En Haití, si bien las mujeres están marginadas respecto de sus homólogos hombres, gozan igualmente de una dosis considerable de autonomía e independencia en la administración de los recursos de sus hogares. No sólo son las principales trabajadoras en el sector del ensamblaje sino que también ocupan importantes puestos de dirección en otros sectores de la economía formal y están presentes en el sector informal, que representa más del 80% de las personas dedicadas a algún tipo de actividad económica. Las mujeres tienen una presencia especialmente predominante en la comercialización interna y la transformación de la producción agrícola familiar. El drástico aumento de la violencia contra la mujer pone en peligro su capacidad de contribuir a estos subsectores vitales.
12. Las mujeres haitianas son víctimas de un número cada vez mayor de delitos en forma desproporcionada: más del 70% de la población femenina ha notificado que sufre algún tipo de violencia, de la cual el 37% es de origen sexual.
 - ☞ ¿Qué puede hacerse para reducir los desastres naturales que se agudizan por las actividades humanas?
13. La educación y la erradicación de la pobreza son esenciales. Además, es necesario proceder a la reforestación y la promoción de combustibles alternativos.
 - ☞ ¿Cuáles son los puntos más eficaces de intervención para romper el ciclo causal y crear una situación de menor riesgo que promueva el desarrollo?

IV. LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD, EL UNFPA, EL UNICEF Y EL PMA EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Contribución de los organismos y programación conjunta

14. Por medio de sus programas en los países y proyectos interinstitucionales de fondo fiduciario, el UNFPA presta apoyo a los servicios de salud materna en cuatro departamentos de Haití, y a la integración de la prevención del VIH/SIDA, la salud reproductiva y la atención a la violencia sexual. Además, el UNFPA respalda una coalición nacional del Gobierno, organizaciones no gubernamentales y organizaciones multilaterales para luchar contra la violencia hacia la mujer mediante la prevención, la prestación de servicios de atención integral y las actividades de recolección de datos.
15. En el contexto de la reducción del riesgo de desastres, el UNFPA ha colaborado en actividades conjuntas en torno a tres esferas principales de apoyo: 1) la provisión de atención en materia de salud reproductiva y obstétrica de emergencia, como la distribución de material sobre partos sin riesgos a hospitales sobre el terreno y sobre violaciones a las mujeres en refugios y puntos de reunión, así como la organización de tal atención; 2) la promoción y protección de los derechos y la dignidad de la mujer en zonas vulnerables a los desastres o afectadas por desastres, entre lo que se cuenta la vigilancia y la prevención de la violencia sexual, como el seguimiento de los casos notificados, y 3) la atención especial a los derechos de los grupos marginados, tales como personas que viven con el VIH/SIDA, jóvenes que viven en la calle y personas con discapacidades, mediante redes comunitarias en tanto que vehículos directos para la distribución de productos de emergencia y suministros básicos.
16. La intervención del PMA en Haití se enmarca en dos nuevos proyectos:
 - i) una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) que aborda asuntos tales como la salud materno-infantil, la alimentación escolar y la respuesta de emergencia, y
 - ii) un proyecto de desarrollo sobre la reducción del riesgo de desastres mediante actividades de alimentos por trabajo.
17. Los principales objetivos de la OPSR son los siguientes:
 - proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis e intensificar la resiliencia a las crisis;
 - respaldar una mejor nutrición y salud en los niños, las mujeres embarazadas, las madres lactantes, los pacientes de tuberculosis y las personas con VIH;
 - apoyar el acceso a la educación básica de los niños en edad escolar y los adultos, y
 - fortalecer la capacidad del Gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG) para establecer y administrar programas de asistencia alimentaria y reducción del hambre.

18. Los principales objetivos del proyecto de desarrollo son los siguientes:
- mejorar la seguridad alimentaria de los hogares vulnerables;
 - reducir el impacto de los desastres naturales;
 - crear pequeñas infraestructuras;
 - rehabilitar caminos, y
 - poner en práctica programas de reforestación y preservación de los suelos.
19. La función del UNICEF en la preparación para la pronta intervención en caso de riesgo de desastres y la reducción de tal riesgo ha sido fundamental para atender las necesidades de los niños y mujeres, que son quienes sufren mayor vulnerabilidad a los desastres naturales y las emergencias en Haití. En el marco del enfoque por grupos temáticos que acaba de establecerse para casos de emergencias, el UNICEF es el coordinador de los grupos relativos a tres esferas principales: educación; nutrición, agua y saneamiento, y protección. En vista de la necesidad de coordinación y prevención, el UNICEF prestó apoyo técnico a sus asociados en la ejecución de los programas para fortalecer su capacidad en materia de prevención y respuesta en caso de emergencia. Se han organizado sesiones de capacitación con la Dirección de Protección Civil para reforzar la labor de coordinación y prevención en relación con la prestación de apoyo psicosocial en emergencias y la preparación para la pronta intervención en caso de desastres. Se ha informado a 60 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan sobre el terreno acerca del mecanismo de grupos temáticos y su función como asociados del UNICEF en caso de que surgiera la necesidad de una respuesta de emergencia. Durante la capacitación se impartieron conocimientos básicos sobre la protección en emergencias de conformidad con normas internacionales y centrándose en las necesidades de los niños (prevención de la separación de las familias y respuesta en caso de que se produzca una separación, así como un programa de regreso a la escuela) y las mujeres (prevención de la violencia sexual, sistema de referencia sobre salud materna y prevención del VIH/SIDA).
20. El UNICEF, en estrecha colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país y con la coordinación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), proporcionó recursos técnicos y materiales para asegurar el acceso a servicios básicos y la satisfacción de las necesidades básicas de familias vulnerables afectadas durante la temporada de tormentas tropicales, y recomendó que se reforzaran los programas orientados a las zonas geográficas más afectadas por las inundaciones anuales. Por último, el UNICEF sigue propugnando la participación del gobierno y la sociedad civil a fin de atender las causas socioeconómicas básicas de los impactos de los desastres naturales en los niños, los adolescentes y las mujeres en Haití.
- ¿Cuáles son las normas aplicadas por los distintos organismos del equipo de las Naciones Unidas en el país para resolver los problemas de Haití por lo que respecta a los desastres?

- ¿Qué zonas (temáticas y geográficas) tienen valor agregado y plantean sinergias potenciales?
- Defina los proyectos piloto sobre reducción del riesgo de desastres que quizás se apliquen en 2008 en el marco del UNDAF.

Coordinación y seguimiento

21. La función de la OCAH es fundamental en la gestión de la información y en la aplicación de la coordinación por sectores y por grupos temáticos bajo la responsabilidad del Coordinador Humanitario o Residente. El Foro del Coordinador Humanitario, en el que participan regularmente 50 instituciones, entre ellas la MINUSTAH, distintas ONG, donantes, organismos de las Naciones Unidas y autoridades nacionales, es un ámbito de utilidad para intercambiar información; planificar programas; examinar cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, la salud y la nutrición, el agua y el saneamiento, la educación, la vivienda y la logística, y abordar asuntos relativos a la protección y el género.
22. Bajo la coordinación de la OCAH y el PNUD, Haití progresó en cierta medida en la fijación de normas sobre la recolección de datos y el intercambio de datos para promover la calidad y cantidad de información sobre ayuda humanitaria pertinente disponible.
 - ¿Cuáles son las fortalezas y deficiencias del programa de reducción de los riesgos de desastres vigente actualmente en Haití?

Fomento de la capacidad

23. El sistema nacional de gestión del riesgo de desastres de Haití se basa en una estructura multisectorial y descentralizada en la que la Dirección de la Protección Civil desempeña una función de reglamentación y coordinación. A nivel central, los ministros son quienes validan las decisiones y estrategias; la ejecución está coordinada por la Secretaría Permanente de la gestión del riesgo de desastres, integrada por un centro coordinador técnico de cada ministerio interesado. A nivel central hay asimismo dos plataformas de coordinación conjunta: una para la sociedad civil y otra para la comunidad internacional. Las actividades de gestión del riesgo de desastres son realizadas en su mayor parte por una red de comités descentralizados que abarcan todo el país: comités departamentales (10 en 10 departamentos) administrados por los delegados; comités municipales (100 en 150 municipios) administrados por los alcaldes, y comités locales (100 en 575 localidades) administrados por consejos locales. Estos comités representan más de 4.000 personas capacitadas conforme a los módulos de capacitación de la Dirección de Protección Civil, que están dispuestas a realizar actividades relacionadas con la gestión del riesgo de desastres.

SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

CRED	Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	objetivos de desarrollo del Milenio
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
SENAC	proyecto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo