

Introducción

Nota de orientación 1

Las Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres abarcan una serie de 14 Notas de orientación destinadas a organizaciones de desarrollo que deseen adaptar sus herramientas de planificación, valoración inicial y evaluación de proyectos, para integrar la reducción del riesgo de desastres en sus actividades de desarrollo en países propensos a los desastres. Las Notas también son útiles para quienes trabajan en el ámbito de la adaptación al cambio climático.

La presente Nota preliminar esboza el fundamento lógico que subyace a la serie, describe brevemente el contenido de las otras Notas de orientación y destaca los factores críticos para integrar con éxito la reducción del riesgo de desastres en la política y los programas de desarrollo.

1. Razones para la integración

Desde finales de la década de 1990, cada vez se reconoce más la necesidad de integrar –en países propensos a los desastres– la reducción del riesgo de desastres en las actividades de desarrollo. Esto implica tomar en cuenta y abordar los riesgos ligados a los fenómenos naturales en los marcos estratégicos a medio plazo, en las estructuras institucionales, en las estrategias y políticas nacionales y sectoriales, y en el diseño de los proyectos. La integración requiere analizar cómo podrían afectar los desastres potenciales los resultados de las políticas, programas y proyectos de desarrollo y, a su vez, qué efectos tienen las políticas, programas y proyectos sobre la vulnerabilidad a los fenómenos naturales. Dicho análisis debe conducir –cuando resulte necesario– a la adopción de medidas apropiadas para reducir la vulnerabilidad, abordando la reducción del riesgo como parte integrante del proceso de desarrollo más que como un fin en sí misma.

Este cambio de enfoque –que se aleja de la anterior visión ampliamente afianzada de que los desastres son eventos imprevisibles e inevitables que deben ser abordados por especialistas en la respuesta a situaciones de emergencia– se debe en parte a que, cada vez más, se ve a los desastres como problemas de desarrollo pendientes de resolución. Las iniciativas de desarrollo no reducen necesariamente la vulnerabilidad a los fenómenos naturales. Por el contrario, puede ocurrir que creen, involuntariamente, nuevos tipos de vulnerabilidad o potencien los ya existentes, a veces con consecuencias trágicas (véase Recuadro 1). La creciente importancia concedida a la mitigación de la pobreza ha contribuido muy decisivamente a abordar mejor este punto. La exposición a riesgos y reveses en la obtención de ingresos, también como consecuencia de fenómenos naturales, se reconoce de forma general como una de las dimensiones fundamentales de la pobreza. Este reconocimiento ha originado un interés considerable en el análisis de los tipos de vulnerabilidad y las causas subyacentes a la misma, y ha dado lugar a las iniciativas correspondientes de fortalecimiento de la capacidad de resistencia.

Recuadro 1

Ignorar los peligros es perjudicial

- En la ciudad vietnamita de Hue, la expansión de la infraestructura –incluidos puentes, líneas férreas y carreteras– ha creado una barrera a lo largo del valle por el que se extiende la ciudad, que impide la evacuación rápida del agua de lluvia. Ahora, los problemas de inundaciones son más graves que en el pasado.¹ En la India, la construcción de una autopista financiada por organismos donantes ha provocado problemas similares en varios pueblos de Gujarat.
- Después de que en 1989 el huracán *Hugo* devastara de forma generalizada la isla caribeña de Montserrat, se construyó con fondos de ayuda un nuevo hospital al pie de un volcán. Posteriormente, cuando a mediados de 1995 se reinició la actividad volcánica, el hospital resultó destruido por flujos piroclásticos.²

¹ Federación Internacional. *World Disasters Report: Focus on recovery*. Ginebra: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2001.
² Clay, E. et al. *An Evaluation of HMG's Response to the Montserrat Volcanic Emergency. Evaluation Report EV635*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 1999.

- En Aceh, Indonesia, después del devastador tsunami del Océano Índico, en 2004, algunas viviendas fueron reconstruidas en zonas propensas a las inundaciones, intensificándose así la vulnerabilidad de las familias a los peligros naturales.

El creciente interés por la integración de la reducción del riesgo en las actividades de desarrollo se ha visto alimentado también por el aumento gradual de las pérdidas de activos económicos y sociales, bienestar y medios de subsistencia de las poblaciones como resultado de la creciente vulnerabilidad a los fenómenos naturales. Desde la década de 1950 a la de 1990, los costos de los desastres a nivel mundial se multiplicaron por quince en términos reales, y el número de afectados ascendió de 1.600 millones en el período 1984-1993 a cerca de 2.600 millones en la década siguiente.³ En años más recientes, se han sucedido con rapidez varias catástrofes –incluidos en 2004 el tsunami del Océano Índico y en 2005 los huracanes *Katrina* y *Rita* en EE. UU. y el terremoto en Asia Meridional con epicentro en Cachemira– que ocasionaron considerables pérdidas humanas y económicas. Aunque en términos absolutos las pérdidas económicas son mayores en los países desarrollados, en términos relativos resultan mucho más gravemente afectados los países en desarrollo. Según el Banco Mundial, en los países en desarrollo las pérdidas (cuantificadas en porcentaje del producto interior bruto) pueden ser hasta 20 veces superiores a las de las naciones industrializadas, y más del 95 por ciento de todas las muertes relacionadas con desastres se produce en los países en desarrollo.⁴ En efecto, los desastres se consideran de forma creciente como una amenaza potencial para el desarrollo sostenible, las iniciativas de reducción de la pobreza y la consecución de varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por ello, para asegurar un desarrollo sostenible, reducir la pobreza y fortalecer la capacidad de resistencia a los fenómenos naturales, es necesario buscar explícita y activamente soluciones beneficiosas para el conjunto de estos aspectos, particularmente porque se prevé que la frecuencia de las sequías e inundaciones y la intensidad de las tormentas de viento aumenten como consecuencia del cambio climático.⁵ Este tipo de soluciones se obtiene de manera óptima integrando estrategias y medidas de reducción del riesgo de desastres en el marco general de desarrollo y considerando la reducción del riesgo de desastres como un elemento integrante del proceso de desarrollo, más que como un fin en sí misma. Según un informe reciente del Banco Mundial, "... conviene recordar que no existen épocas en las que pueda ignorarse o desatenderse sin consecuencias negativas el riesgo de desastres, especialmente para el subgrupo de países altamente vulnerables a tales desastres".⁶ Por ello, es necesario tener en cuenta las amenazas naturales en la planificación para el desarrollo nacional y sectorial, en la programación por países y en el diseño de todos los proyectos de desarrollo en países propensos a los desastres, procurando, por un lado, proteger las propias inversiones frente a los fenómenos naturales, pero también, por otro, fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a ellos. Cabe destacar que proteger las estructuras frente a tales amenazas puede no resultar demasiado costoso.⁷ Aunque las cifras varían, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los EE. UU.⁸ (FEMA, en sus siglas en inglés), por ejemplo, estima que las medidas de mitigación elevan los costos de construcción de nuevas instalaciones en tan sólo un 1 a 5 por ciento, mientras que los beneficios potenciales pueden ser notablemente superiores (véase Recuadro 2). En este sentido, la debida consideración del riesgo de desastres puede representar un aspecto importante de los esfuerzos internacionales encaminados a mejorar la eficacia de la ayuda.

Recuadro 2

La reducción del riesgo de desastres produce beneficios económicos

- Un programa de reforestación de manglares de la Cruz Roja de Viet Nam –ejecutado entre 1994 y 2001 en ocho provincias del país a fin de proteger a los habitantes de la costa frente a tifones y tormentas– costó en promedio 130.000 dólares estadounidenses anuales, pero redujo los costos anuales de mantenimiento de los diques en 7,1 millones de dólares. Además, el programa contribuyó a salvar vidas, a proteger los medios de subsistencia y a generar oportunidades de subsistencia.⁹

3 Banco Mundial (2006).

4 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTDISMGMT/0,,menuPK:341021~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:341015,00.html>

5 El Informe Stern sobre la economía del cambio climático (*Stern Review: The Economics of Climate Change*), de 2006, argumenta de forma similar en relación con el cambio climático. Defiende que la adaptación, incluidos los esfuerzos encaminados a mejorar la capacidad de resistencia ante los peligros, debe integrarse en el desarrollo, y afirma en concreto: "La clave para una reducción del riesgo de desastres exitosa es asegurar que esté integrada en la política de desarrollo y humanitaria y en la planificación correspondiente." (HM Treasury/Cabinet Office (2006), pág. 566 del Informe, en inglés, traducción no oficial).

6 Banco Mundial (2006), pág. 67 (en inglés, traducción no oficial).

7 Véase, p. ej.: FEMA. *Second Report on Costs and Benefits of Natural Hazard Mitigation*. Washington D. C.: Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA de sus siglas en inglés), 1998; CIRDN. *Plan interamericano estratégico para políticas sobre reducción de vulnerabilidad, manejo de riesgo y respuesta a desastres (IASP)*. Documento OEA/Ser.G, CP/doc. 3737/03 corr.1. Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN), 2003.

8 Véase nota anterior (FEMA, 1998).

9 Federación Internacional. *World Disasters Report: Focus on reducing risk*. Ginebra: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2002.

- Expertos en ingeniería civil del Caribe estiman que, en esta región, invertir un 1 por ciento del valor de una estructura en medidas de reducción de la vulnerabilidad a los huracanes puede reducir las pérdidas máximas probables causadas por éstos en alrededor de un tercio.¹⁰
- De acuerdo con un estudio sobre subsidios concedidos por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, en sus siglas en inglés), incluidos subsidios para proyectos de modernización y mitigación estructural, para la sensibilización y educación públicas y para códigos de edificación, se estima que cada dólar estadounidense invertido por FEMA en la mitigación de potenciales desastres genera en promedio 4 dólares en beneficios futuros.¹¹
- En Granada, en septiembre de 2004, tan sólo dos escuelas resistieron al huracán *Iván*. Ambas habían sido modernizadas en el marco de una iniciativa del Banco Mundial. Una de las escuelas se utilizó para alojar a personas desplazadas como consecuencia del desastre.¹²
- En Dominica, entre el 27 de agosto y el 18 de septiembre de 1995, los huracanes *Luis* y *Marilyn* causaron daños en 876 unidades de vivienda y unas pérdidas totales valoradas en 4,2 millones de dólares EE.UU. Las pequeñas viviendas de madera que resultaron destruidas no se ajustaban a los códigos de edificación locales. Por el contrario, todos los edificios que habían sido modernizados introduciendo sencillas modificaciones en las técnicas de construcción locales, en el marco del programa de construcción segura del Proyecto de Mitigación de Desastres en el Caribe financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), resistieron con éxito a los huracanes.¹³

En enero de 2005, en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 168 naciones e instituciones multilaterales aprobaron el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la capacidad de resistencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, formalizando con ello el creciente reconocimiento de la necesidad de integrar la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo. El *Marco de Acción de Hyogo* gira en torno a tres objetivos estratégicos principales, el primero de los cuales enuncia: “La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad”.¹⁴

Progresos hasta la fecha: Cambios de política e institucionales

Con este telón de fondo, varias organizaciones de desarrollo han puesto en marcha acciones encaminadas a integrar en su labor la reducción del riesgo de desastres, y para ello han introducido diferentes cambios institucionales, de política y de procedimiento. En lo relativo a los cambios institucionales, p. ej., después del proceso de reforma de las Naciones Unidas de 1997 y 1998, la responsabilidad con respecto a la mitigación y la prevención de desastres “naturales” y de la preparación para los mismos en el seno del sistema de esta organización fue transferida al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el organismo de desarrollo de las Naciones Unidas. Previamente, esta responsabilidad recaía en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, cuya labor incluye principalmente la respuesta a desastres. En 1998, el Banco Mundial estableció un Servicio de Gestión de Desastres (*Disaster Management Facility*, actualmente denominado *Hazard Risk Management Team* (equipo de gestión del riesgo) para mejorar sus prácticas de prevención y mitigación de desastres y su respuesta en casos de emergencia. El mandato de este equipo es facilitar una respuesta más estratégica y rápida a los desastres y promover la integración de actividades de prevención y mitigación de desastres en las actividades de desarrollo del Banco Mundial. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) han designado nuevos puntos focales para la gestión de desastres, cuyo cometido es, entre otros, apoyar la integración de la reducción del riesgo de desastres en los programas de desarrollo de sus organizaciones respectivas.

En lo concerniente a los cambios de política, el BASD y el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID) han revisado considerablemente a lo largo de los últimos años políticas en materia de desastres. También es probable que a principios de 2007 el BID apruebe una nueva política sobre gestión del riesgo de desastres.¹⁵

10 Banco Mundial. *Managing Catastrophic Risks Using Alternative Risk Financing and Insurance Pooling Mechanisms. Discussion draft*. Washington D. C.: Banco Mundial; Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura; Unidad de Gestión de Países del Caribe, Región de América Latina y el Caribe; 2000.

11 MMC/NIBS. *Natural Hazard Mitigation Saves: An Independent Study to Assess the Future Savings from Mitigation Activities*. Washington D. C.: Multihazard Mitigation Council (MMC), National Institute of Building Sciences (NIBS), 2005.

12 Banco Mundial. *Grenada, Hurricane Ivan: Preliminary Assessment of Damages, September 17, 2004*. Washington D. C.: Banco Mundial, 2004. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTDISMGMT/Resources/grenada_assessment.pdf

13 PMDC. *Toolkit: A Manual for Implementation of the Hurricane-resistant Home Improvement Program in the Caribbean*. Proyecto de Mitigación de Desastres en el Caribe (PMDC). Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos, 1999. Disponible en: <http://www.oas.org/cdmp/document/toolkit/toolkit.htm>

14 EIRD (2005), pág. 6.

La nueva política del BASD, aprobada en 2004, “adopta un nuevo enfoque centrado no sólo en la respuesta a los desastres sino también en apoyar actividades encaminadas a anticiparse a y mitigar los probables efectos de potenciales desastres”.¹⁶ Los principios subyacentes a esta nueva política incluyen “la integración de la gestión del riesgo de desastres como parte integrante del proceso de desarrollo”.¹⁷ La nueva política de reducción del riesgo de desastres del DFID, publicada en marzo de 2006, tiene tres objetivos básicos, el primero de ellos “integrar más adecuadamente la reducción del riesgo en la política y la planificación del desarrollo y la acción humanitaria... [incluida] su integración más adecuada en los propios programas del DFID como parte habitual de los enfoques de las oficinas de país en lo relativo al desarrollo sostenible en las regiones más afectadas por el riesgo de desastres”.¹⁸ Por su parte, la *Política sobre gestión del riesgo de desastres* del BID contiene dos objetivos interrelacionados. El primero de ellos es: “Dar mayor eficacia al Banco en la tarea de ayudar a sus prestatarios a realizar una gestión sistemática de los riesgos relacionados con amenazas naturales mediante la determinación de esos riesgos, la reducción de la vulnerabilidad y la prevención y mitigación de los consiguientes desastres antes de que ocurran”.¹⁹ De la misma manera, el Banco Mundial está revisando su política para las operaciones de asistencia a la recuperación en situaciones de emergencia (que abarca también la prevención y la mitigación), en parte para promover la integración de principios de reducción del riesgo de desastres en sus operaciones de desarrollo. En una evaluación reciente, el Banco Mundial recomienda desarrollar una estrategia o plan de acción para la asistencia relacionada con los desastres, que además de mejorar las operaciones de respuesta en casos de emergencia deberá “prever que se preste más atención a las amenazas naturales durante la evaluación preliminar de los proyectos de inversión en general, y en concreto en la preparación de las estrategias de reducción de la pobreza, las estrategias de asistencia a los países y otros documentos estratégicos”.²⁰ Esta recomendación está siendo llevada a la práctica por el equipo de gestión del riesgo anteriormente mencionado, que centra su atención en las estrategias de asistencia a países altamente vulnerables y ayuda a integrar la gestión del riesgo de desastres en los documentos.

Otros donantes bilaterales que actualmente incorporan aspectos relacionados con la reducción del riesgo de desastres en sus políticas y programas de desarrollo son la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA), la Comisión Europea, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ en sus siglas en alemán), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Algunas organizaciones no gubernamentales como, p. ej., ActionAid, CARE, Christian Aid, Plan International, Practical Action y Tearfund, también han emprendido un proceso similar.

Además, algunos gobiernos se han comprometido a integrar la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo. Así, el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN)²¹ informa de que en 2003 los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos habían contraído colectivamente, como grupos regionales o individualmente, más de 30 compromisos, de los cuales muchos incorporan este enfoque. Muchos gobiernos han firmado además el *Marco de Acción de Hyogo*. En este proceso de integración, los gobiernos reciben apoyo de organizaciones de desarrollo. P. ej., la Unión Africana/Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas para África colaboran desde principios de 2003 para buscar formas de impartir orientación y dirección estratégicas con respecto a la integración de la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo a responsables de la formulación de políticas de la región.²²

Llevar la política a la práctica

Muchos progresos realizados hasta la fecha en la integración de la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo están relacionados con cambios de política e institucionales. El próximo paso crucial consiste en reformar, en los países propensos a los desastres, la práctica en materia de desarrollo. Son varias las iniciativas en curso encaminadas a apoyar este proceso, incluidas:

- **Elaboración y aplicación de directrices operacionales.** Se han puesto en marcha algunas actividades encaminadas a elaborar directrices operacionales y las correspondientes herramientas para apoyar la integración del riesgo en la programación por países y el diseño de proyectos:

15 En el momento de traducir el documento ya se ha aprobado la nueva política (*Política sobre gestión del riesgo de desastres*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-DRM-S.pdf>).

16 BASD (2004), pág. 23 (en inglés, traducción no oficial).

17 *Ibidem*, p. 23 (en inglés, traducción no oficial).

18 DFID (2006), pág. 3 (en inglés, traducción no oficial).

19 BID (2007), pág. 2.

20 Banco Mundial (2006), pág. 73 (en inglés, traducción no oficial).

21 Véase nota 7 a pie de página (CIRDN, 2003).

22 Unión Africana (2004).

- El Banco de Desarrollo del Caribe y la Comunidad del Caribe (CARICOM)) han preparado una obra de referencia sobre la integración de los peligros naturales en la evaluación del impacto ambiental (**véase Nota de orientación 7**).
- El BID ha elaborado una lista de verificación para la gestión del riesgo que busca apoyar el análisis y la evaluación de las amenazas naturales y el riesgo correspondiente en sus programas de préstamos (**véase Nota de orientación 5**, Recuadro 2).
- Como parte de su iniciativa mundial para la integración de la reducción de los desastres (*Global Disaster Reduction Mainstreaming Initiative*) (**véase más abajo**), el PNUD, en colaboración con la EIRD, ha preparado unas directrices sobre la integración de la reducción del riesgo de desastres en las herramientas de programación por países del sistema de las Naciones Unidas: la evaluación común para los países (CCA, en sus siglas en inglés) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, en sus siglas en inglés) (**véase Nota de orientación 4**, Recuadro 4).
- *Desarrollo y utilización de indicadores del riesgo de desastres*. El creciente reconocimiento de la importancia de integrar la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo general ha dado lugar a varias iniciativas de elaboración de indicadores de riesgo en los planos nacional y subnacional, incluyendo iniciativas del Banco Mundial/ProVention, el PNUD, el BID y la Comisión Europea (**véase Nota de orientación 4**, Recuadro 2). Los indicadores buscan ayudar a los profesionales del desarrollo a juzgar la importancia relativa del riesgo de desastres en la adopción de decisiones concernientes a la programación por países y el diseño de proyectos, y a responder como corresponda. P. ej., sobre la base del estudio *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis* del Banco Mundial/ProVention, el Banco Mundial ha incluido en su sitio web una herramienta interactiva basada en mapas que permite detectar las áreas geográficas de más alto riesgo potencial relativo de desastres. Esta herramienta ayuda al personal del Banco, y a otros, a determinar dónde invertir prioritariamente en la reducción del riesgo de desastres y a fundamentar más adecuadamente las actividades de desarrollo.²³ Los indicadores de la reducción del riesgo de desastres permiten, además, cuantificar el riesgo en el seguimiento y la evaluación del desempeño de los programas.
- *Elaboración y distribución de material de formación*. Varias organizaciones de desarrollo, incluidos el DFID, el BID y el Banco Mundial, están preparando actualmente material de formación sobre la integración de la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo.
- *Apoyo a los gobiernos*. En la integración de la reducción del riesgo de desastres en sus propias políticas, estrategias y operaciones, los gobiernos reciben apoyo activo de las organizaciones de desarrollo. Por ejemplo, en septiembre de 2006, el Banco Mundial y la EIRD lanzaron una nueva e importante iniciativa, el Servicio mundial para la reducción y la recuperación de desastres (GFDRR), a través del cual se concederán subsidios de asistencia técnica a países vulnerables para apoyar acciones de fortalecimiento de la capacidad nacional para la reducción de los desastres, y a asociaciones mundiales y regionales para apoyar programas nacionales. El PNUD, por su parte, ha lanzado una iniciativa mundial para la integración de la reducción de los desastres en el desarrollo, cuyo objetivo es integrar la reducción del riesgo de desastres en la planificación de las actividades y los procesos del PNUD y de sus asociados en el ámbito del desarrollo, centrando la atención especialmente en el plano nacional.

También el proyecto de *Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres* de ProVention ha contribuido a este proceso. El proyecto ha permitido profundizar en el tema del desarrollo y la aplicación de directrices operacionales, y elaborar una serie de Notas de orientación destinadas a organizaciones de desarrollo, sobre la incorporación del análisis del riesgo de desastres en las herramientas de programación por países, valoración inicial y evaluación de proyectos. La presente Nota de orientación forma parte de esta serie preparada por ProVention.

El proyecto de ProVention: Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres

La presente serie de Notas de orientación de ProVention se basa en un conjunto de principios relativos a las características de la vulnerabilidad a los fenómenos naturales, así como en los resultados de un detallado examen preliminar—realizado como parte del proyecto de ProVention— de las herramientas habitualmente utilizadas por las organizaciones de desarrollo en el diseño y la evaluación de proyectos.²⁴

- La vulnerabilidad a las amenazas naturales es compleja y polifacética, y requiere un análisis y soluciones que incluyan las perspectivas ambiental, económica, social, institucional y técnica. Para realizar este análisis y encontrar las soluciones adecuadas, es necesario utilizar las herramientas correspondientes.

²³ Véase <http://geohotspots.worldbank.org/hotspot/hotspots/disaster.jsp>

²⁴ Benson y Twigg (2004).

- Con frecuencia, las herramientas y directrices para la programación, la valoración inicial y la evaluación abordan el riesgo en su más amplio sentido (riesgo operacional, económico, político, etc.), pero normalmente contienen pocas referencias específicas a cuestiones relacionadas con los fenómenos naturales.
- Como consecuencia, los fenómenos naturales y la vulnerabilidad a los mismos rara vez se tienen en cuenta en el diseño y la evaluación preliminar de los proyectos de desarrollo, incluso en zonas de alto riesgo, salvo que se trate de proyectos específicos de reducción del riesgo.
- Muchas herramientas de programación, valoración inicial y evaluación podrían ampliarse fácilmente para determinar qué países, sectores y posibles proyectos afrontan un riesgo derivado de amenazas naturales, generar información detallada sobre la naturaleza y la intensidad del riesgo y contribuir a asegurar que se adopten medidas de reducción del riesgo apropiadas.
- En su conjunto, estas herramientas permitirían a los responsables de la planificación de proyectos y programas explorar las cuestiones en torno a dichas amenazas desde muy distintas perspectivas y campos de especialización, de conformidad con la naturaleza polifacética de la vulnerabilidad.
- Ni la evaluación del riesgo de desastres ni el diseño y la evaluación de medidas de reducción del riesgo son tareas difíciles por sí mismas, si se emprenden con cuidado y conocimiento y se dispone de los recursos adecuados.

Por ello, se ha elaborado una serie de 14 Notas de orientación (incluida la presente) dirigida a las organizaciones de desarrollo que deseen adaptar las herramientas y directrices de programación, valoración inicial y evaluación de proyectos para apoyar la integración de la reducción del riesgo de desastres en los programas de desarrollo. Las Notas están concebidas expresamente como breves resúmenes de información práctica que, más que proporcionar orientación extensa y completa sobre todos los aspectos de una herramienta, complementan a otras directrices sobre herramientas de programación, valoración inicial y evaluación. Para cada una de las herramientas abordadas, las Notas se centran específicamente en dónde y cómo tener en cuenta las cuestiones relativas a las amenazas, para así asegurar que en los países propensos a los desastres se examinen adecuada y sistemáticamente el riesgo de desastres y las posibilidades de reducir la vulnerabilidad frente a ellos.

Como ya se ha mencionado, las Notas de orientación están dirigidas principalmente a organizaciones de desarrollo. Evidentemente, el alcance, el nivel de detalle y la importancia de las prácticas de programación por países, y de valoración inicial y evaluación de los proyectos, varían entre organizaciones, en función de su campo de especialización, su enfoque de desarrollo y la magnitud de la asistencia brindada. Las Notas de orientación de ProVention no están adaptadas a ninguna organización de desarrollo en particular y es posible que no encajen del todo con algunas prácticas. No obstante, pueden ajustarse según corresponda.

Esta serie es igualmente pertinente para quienes trabajan por integrar la adaptación al cambio climático en el desarrollo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “la adaptación al cambio climático debe integrarse plenamente en las políticas económicas, los proyectos de desarrollo y las acciones internacionales de ayuda”.²⁵ Las Notas de orientación de ProVention determinan puntos de entrada en la planificación y la prestación de ayuda al desarrollo para considerar los efectos de los desastres potenciales en el desarrollo y, a su vez, los efectos de las iniciativas de desarrollo en la vulnerabilidad a los fenómenos naturales. Estos puntos de entrada son igualmente útiles para asegurar que el desarrollo sea respetuoso con el clima, conduciendo a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y resista mejor los efectos del cambio climático.

²⁵ OECD (2006), pág. 1 (traducción no oficial). Véase también HM Treasury/Cabinet Office (2006).

2. La serie de Notas de orientación de ProVention

A continuación se describen el propósito y el campo de aplicación de cada una de las Notas de orientación de las *Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres* de ProVention.

En la Figura 1 se presenta un esquema general que muestra cómo están interrelacionadas las Notas de orientación, y cómo apoyan en su conjunto la integración de las cuestiones sobre reducción del riesgo de desastres en los proyectos de desarrollo de países propensos a los desastres (**véase también Nota de orientación 5**, Tabla 1).²⁶ Teniendo en cuenta que los proyectos de desarrollo no se diseñan ni ejecutan de forma aislada, se incluyen también otros factores que influyen de forma clave en la calidad de la práctica de la gestión del riesgo de desastres. Del mismo modo, puede ser necesario fortalecer de alguna manera estos factores para contribuir a mejorar la gestión del riesgo de desastres (véase apartado 3).

Nota de orientación 1: Introducción. En esta Nota preliminar se esboza el fundamento lógico que subyace a la serie, se presentan las Notas siguientes y se destacan los factores que contribuyen de forma crucial a la integración exitosa de la reducción del riesgo de desastres en la política de desarrollo y la práctica en este ámbito.

Nota de orientación 2: Recopilación y utilización de información sobre amenazas naturales. La segunda Nota de orientación se centra en los procedimientos básicos de recopilación y utilización de información sobre las amenazas naturales, y constituye un pilar central de la serie de Notas de orientación. Es una ayuda para las organizaciones de desarrollo que deseen determinar el nivel de exposición a peligros en un país o región concretos y si es o no necesario tener en cuenta el riesgo de desastres. Esta Nota expone elementos clave de la información sobre los fenómenos naturales, su utilización en el ciclo del proyecto y en la planificación de proyectos, herramientas para recopilar información, proveedores de información y cuestiones a tener en cuenta en la recopilación y el análisis de datos. Dada la diversidad de peligros naturales y de tipos de métodos de recopilación de información y datos correspondientes a cada uno de ellos, la Nota no pretende ser más que una introducción al tema.

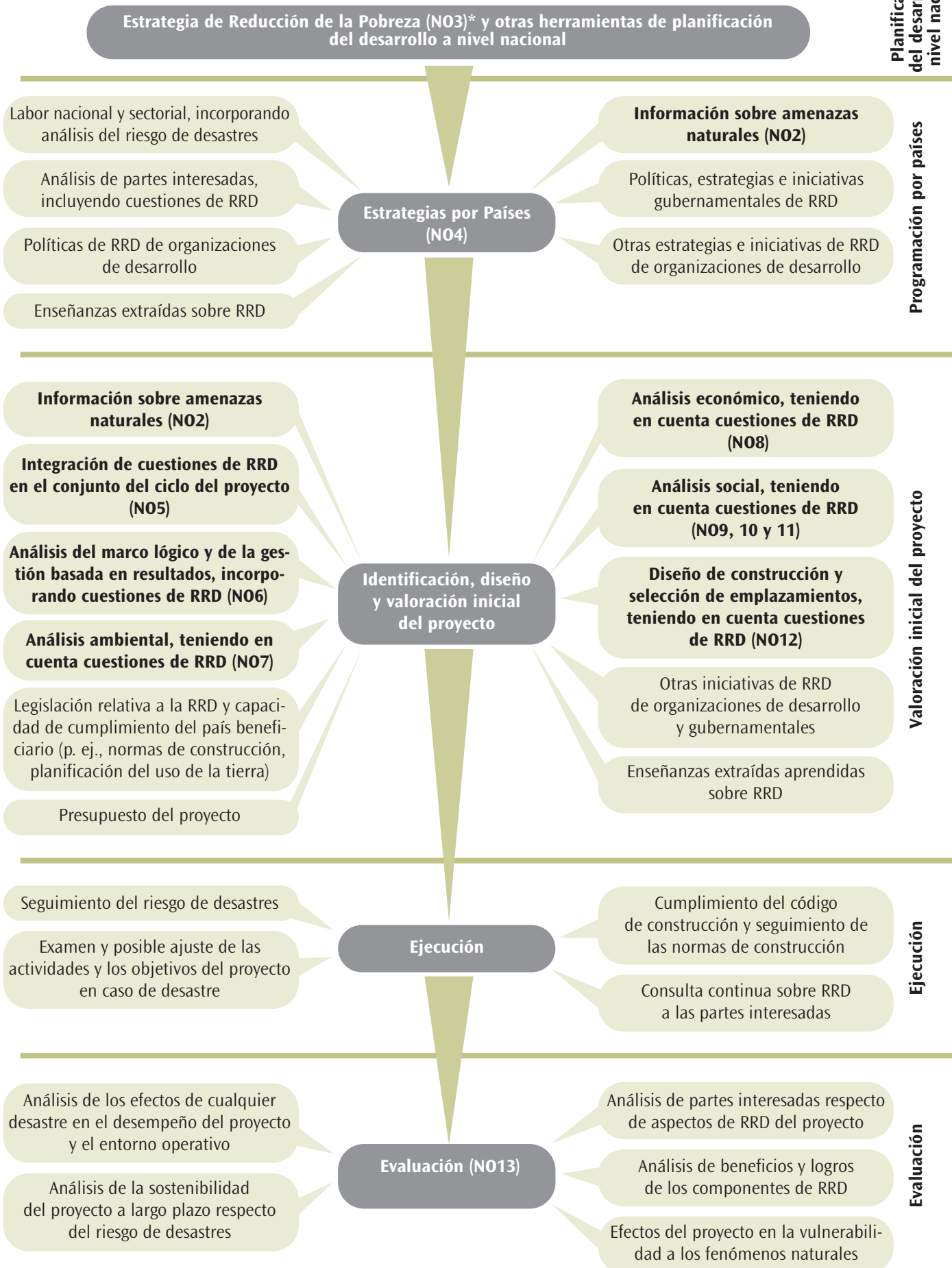
Nota de orientación 3: Estrategias de reducción de la pobreza. Cada vez más, las organizaciones de desarrollo armonizan sus programas de apoyo con las políticas y los objetivos de los gobiernos de los países beneficiarios, por lo que resulta esencial que la integración se lleve a cabo en primer lugar en las propias políticas y estrategias gubernamentales. En este sentido, esta Nota de orientación trata sobre la integración de cuestiones relativas a los peligros en la preparación de las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) –la principal herramienta de planificación del desarrollo en muchos países de bajos ingresos– y en otras iniciativas de reducción de la pobreza en países propensos a los desastres. La Nota se dirige a los gobiernos nacionales que deseen preparar una ERP y a organizaciones internacionales de desarrollo que quieran apoyar a los gobiernos en este proceso.

Nota de orientación 4: Programación por países. Todas las organizaciones internacionales de desarrollo aplican algún tipo de marco de programación por países o regiones, a través del cual analizan los problemas, las necesidades y los intereses, determinan los ámbitos sectoriales y temáticos prioritarios, y esbozan de forma general el nivel y la composición de la asistencia. El proceso correspondiente constituye una importante oportunidad para abordar el riesgo de desastres de manera estratégica y coordinada, explorando la naturaleza compleja, intersectorial y polifacética de la vulnerabilidad y determinando soluciones de gestión del riesgo apropiadas y proactivas. La cuarta Nota de orientación trata de este tema y orienta con respecto a la forma de evaluar y abordar el riesgo de desastres en la programación para países propensos a los desastres. Pretende ser una guía básica y general para todo tipo de organizaciones internacionales de desarrollo, y un complemento para otras directrices para la programación por países.

Nota de orientación 5: Gestión del ciclo del proyecto. Esta Nota enfoca la atención en el nivel inferior de los proyectos individuales y comienza examinando algunas cuestiones generales sobre la integración de elementos de la gestión del riesgo de desastres en el ciclo del proyecto en su conjunto, particularmente en la fase de planificación. Además, explica el enfoque del ciclo del proyecto, brinda orientación general sobre la integración en el mismo y presenta herramientas disponibles en este ámbito. Estas herramientas complementan los esfuerzos encaminados a adaptar determinadas herramientas de valoración inicial, utilizadas habitualmente en el ciclo del proyecto, a fin de tener en cuenta aspectos relativos a los fenómenos naturales peligrosos. La Nota se dirige principalmente a quienes trabajan en el diseño y la gestión de proyectos en las organizaciones de desarrollo, pero es también útil para empleados gubernamentales y personal de organizaciones privadas.

²⁶ La Figura 1 no incluye la Nota de orientación 14 (Apoyo presupuestario), pues se centra en la integración de la reducción del riesgo de desastres en proyectos individuales.

Figura 1 Integración de la reducción del riesgo de desastres (RRD) en proyectos de desarrollo en países propensos a los desastres



Nota de orientación 6: Marco lógico y matriz de resultados. En el diseño y la gestión de proyectos se utilizan ampliamente el marco lógico y herramientas de gestión basada en resultados. Esta Nota orienta con respecto a la inclusión sistemática de cuestiones relativas a las amenazas naturales en la aplicación de estas herramientas en todos los proyectos para zonas propensas a los desastres. Está destinada a los equipos de elaboración de proyectos y a los encargados de la ejecución de los mismos en las organizaciones de desarrollo.

Nota de orientación 7: Evaluación ambiental.²⁷ Esta Nota de orientación se centra en la exploración de los fenómenos naturales y el riesgo que de ellos se deriva, una etapa clave en el diseño de un proyecto. Los fenómenos naturales tienen el potencial de causar daños en los proyectos o perturbar su ejecución. A su vez, el estado del medio ambiente puede ser un factor clave en la vulnerabilidad a los fenómenos naturales. En este sentido, esta Nota imparte orientación para analizar las consecuencias de posibles proyectos para la vulnerabilidad, a través de sus efectos sobre el medio ambiente, así como la amenaza potencial que suponen los fenómenos naturales para los proyectos. Las conclusiones deben tenerse en cuenta en otras formas de valoración inicial y en el diseño técnico, según sea el caso. La Nota se dirige principalmente a organizaciones de desarrollo, pero es útil también para personal gubernamental y de organizaciones privadas que trabajen en el diseño de proyectos.

Nota de orientación 8: Análisis económico. Como parte del proceso de valoración inicial de los proyectos, los organismos multilaterales de crédito realizan de forma rutinaria algún tipo de análisis económico. Esta Nota de orientación esboza la forma de analizar desde la perspectiva económica el riesgo de desastres y las medidas apropiadas para reducir la vulnerabilidad en los países propensos a los desastres, y cómo asegurar que, en caso necesario, se examine adecuada y sistemáticamente el riesgo. Está dirigida a economistas de organizaciones de desarrollo y pretende complementar otras directrices de análisis económico. Puede utilizarse de forma más general para apoyar la compilación de un sólido conjunto de pruebas sobre los beneficios económicos netos de la reducción del riesgo de desastres. La actual escasez de este tipo de pruebas ha constituido un importante impedimento para atraer el interés y asegurar el compromiso con la reducción del riesgo de desastres, pues se tiene poco conocimiento de los probables beneficios económicos de este tipo de inversiones.

Nota de orientación 9: Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad. Esta Nota de orientación es la primera de tres de la serie dedicada a diferentes herramientas para la valoración inicial de proyectos desde una perspectiva social utilizadas por diferentes organizaciones de desarrollo. Aborda el análisis y la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad (AVC), presenta enfoques básicos al respecto, explica cómo puede integrarse el AVC en el proceso de planificación del proyecto y muestra cómo, a su vez, pueden tenerse en cuenta los peligros naturales y los desastres en el AVC. La cuestión de la vulnerabilidad y la capacidad de las personas con relación a las amenazas naturales posee una gran importancia para entender qué efectos pueden tener éstos y tomar decisiones acerca de las acciones de desarrollo. La Nota se centra en la utilización del AVC en proyectos de desarrollo, pero el enfoque planteado es útil también para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación después de los desastres y puede resultar útil a personal de diversas disciplinas.

Nota de orientación 10: Enfoques centrados en la sostenibilidad de los medios de subsistencia. Las ideas y los métodos en torno a los medios de subsistencia sostenibles ofrecen una segunda herramienta de análisis social para apoyar que se tomen en cuenta los peligros naturales y el correspondiente riesgo de desastres en la planificación de proyectos de desarrollo. En tanto que ponen de relieve la vulnerabilidad y los contratiempos externos como factores de importancia fundamental para la conformación de los medios de subsistencia, los enfoques centrados en la sostenibilidad de los medios de subsistencia ofrecen una oportunidad adecuada para incluir cuestiones relativas a los peligros y los desastres en la planificación de los proyectos. Esta Nota de orientación presenta brevemente las ideas relativas a los medios de subsistencia sostenibles y explica su aplicación en proyectos y programas, haciendo especial hincapié en su pertinencia con respecto a las amenazas y los desastres. Además, revisa los métodos utilizados en los enfoques centrados en la sostenibilidad de los medios de subsistencia para evaluar las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, y examina otros factores de importancia en la utilización de estos enfoques en la gestión del ciclo del proyecto.

Nota de orientación 11: Evaluación del impacto social. La tercera Nota de orientación dedicada a las herramientas de valoración inicial desde una perspectiva social aborda la evaluación del impacto social. En tanto que permite entender a las comunidades y sus procesos sociales, la evaluación del impacto social facilita la determinación de las consecuencias sociales directas e indirectas del riesgo de desastres y el diseño de mecanismos de mitigación apropiados y eficaces que aprovechen los recursos comunitarios y tengan en cuenta la reacción de las comunidades a determinadas situaciones. La Nota esboza los principales enfoques y métodos utilizados en la evaluación del impacto social

²⁷ La Nota de orientación 7 ha sido elaborada conjuntamente por ProVention Consortium y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). El apartado 2 de la misma se basa en la publicación del BDC y la Secretaría de la CARICOM (2004) mencionada al final de esta Nota.

y determina puntos de arranque para integrar las amenazas naturales y el riesgo correspondiente. La Nota está dirigida a los responsables de la planificación y gestión de proyectos de organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales, dependencias gubernamentales nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones del sector privado. A los responsables de la gestión y realización de evaluaciones del impacto social les servirá de orientación para incorporar en éstas el riesgo de desastres. También pueden utilizar la Nota quienes realizan evaluaciones del riesgo de desastres, para entender cómo las técnicas de evaluación del impacto social pueden apoyar la evaluación y la mitigación del riesgo de desastres.

Nota de orientación 12: Planes de construcción, normas de edificación y selección de emplazamientos. Una parte considerable de las pérdidas humanas y económicas ocasionadas por los desastres naturales son resultado directo de los daños en zonas edificadas, que por su parte reflejan una construcción deficiente y a veces un uso inadecuado de la tierra. Esta Nota se centra en los planes y diseño de construcción, las normas de edificación y la selección de emplazamientos, haciendo hincapié en la función que éstos desempeñan en la reducción del riesgo. Busca orientar de forma general a diseñadores profesionales y organizaciones de desarrollo con respecto a la construcción de nuevas infraestructuras, el afianzamiento de la infraestructura ya existente y la reconstrucción posterior a los desastres en países propensos a los desastres.

Nota de orientación 13: Evaluación de iniciativas de reducción del riesgo de desastres. Esta Nota de orientación se aleja de las herramientas de valoración inicial de proyectos para abordar la evaluación de actividades de reducción del riesgo de desastres. Esto puede ser una tarea ardua, pues en última instancia el éxito de la reducción del riesgo de desastres se cuantifica en términos de algo –un desastre o una forma o grado particular de pérdida en caso de desastre– que *no* ocurre. Esta Nota expone las principales etapas en la planificación de este tipo de evaluaciones, la recopilación y el análisis de los datos y la utilización de los resultados, y examina las cuestiones más importantes asociadas a estas actividades. Está dirigida a los responsables de la gestión de programas y la formulación de políticas en organizaciones de todo tipo que lleven a cabo cualquier forma de actividad de reducción del riesgo de desastres, ya sea de manera independiente o enmarcada en otras iniciativas más amplias de desarrollo o recuperación posterior a desastres. (Véase también Recuadro 3).

Recuadro 3

Obra de consulta sobre el seguimiento y la evaluación de la reducción del riesgo de desastres (ProVention)

El proyecto sobre herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres de ProVention ha incluido también la elaboración de una obra de consulta, accesible en Internet, sobre el seguimiento y la evaluación de la reducción del riesgo de desastres (*M&E Sourcebook*). Esta obra complementa y amplía la Nota de orientación 13 en lo referente a seguimiento y evaluación. Incluye numerosos ejemplos de la práctica en este ámbito, así como enlaces a material de referencia útil publicado en la web y una lista de publicaciones en esta materia no incluidas en la web. Además, proporciona información de referencia sobre el propósito general del seguimiento y la evaluación y los enfoques que pueden adoptarse, y examina específicamente por qué el seguimiento y la evaluación de la reducción del riesgo de desastres difieren del seguimiento y la evaluación “normales”. También aborda la falta de atención al seguimiento y la evaluación en muchos proyectos de reducción del riesgo de desastres y la lógica inversa en la medición de los efectos y los beneficios de la reducción del riesgo de desastres.

Entre los temas específicos que se abordan, figuran los siguientes:

- Definiciones y terminología
- Tipos de programas y proyectos de reducción del riesgo de desastres
- Disponibilidad y campo de aplicación de los recursos en el seguimiento y la evaluación
- Enfoques y métodos específicos de reducción del riesgo de desastres, incluidos enfoques para medir la reducción del riesgo de desastres
- Selección del enfoque de medición y los indicadores
- Métodos cualitativos y cuantitativos de recopilación de datos
- Procesamiento y análisis de datos
- Redacción de informes y presentación de resultados
- Resúmenes de ejemplos de seguimiento y evaluación de la reducción del riesgo de desastres

La obra de consulta está disponible en:

http://www.proventionconsortium.org/M&E_sourcebook

Nota de orientación 14: Apoyo presupuestario. La última Nota de orientación aborda el tema del apoyo presupuestario. Actualmente, se tiende a abandonar la ayuda basada en proyectos, prefiriéndose brindar apoyo presupuestario general y sectorial. Este cambio de enfoque ofrece un potencial considerable para apoyar a los gobiernos en el fortalecimiento de la capacidad de resistencia de sus países ante las amenazas naturales. En este contexto, esta Nota orienta con respecto a la forma de asegurar que el riesgo de desastres sea examinado adecuada y sistemáticamente en el desarrollo de programas de apoyo presupuestario en países propensos a los desastres y que los gobiernos sean alentados y reciban apoyo para gestionar adecuadamente el riesgo de desastres y reducir la vulnerabilidad. La Nota está dirigida al personal de organizaciones de desarrollo que participa en el diseño, la ejecución y la evaluación del apoyo presupuestario.

3. Factores críticos para el éxito

El desarrollo de directrices prácticas para integrar aspectos del riesgo de desastres en la programación por países, la valoración inicial y la evaluación de proyectos, de las organizaciones de desarrollo constituye sólo una de varias etapas necesarias para asegurar una integración exitosa en los países propensos a los desastres. Como se ha indicado anteriormente, ya se han emprendido otras acciones en este contexto. A continuación se explican con detalle éstas y otras medidas críticas, que se resumen y presentan como etapas secuenciales en la Figura 2. En la práctica puede existir un solapamiento considerable de diferentes etapas.

Figura 2 Etapas para una integración exitosa



Etapa 1. Sensibilización

- *Hacer reconocer y comprender la importancia de la reducción del riesgo de desastres para el desarrollo sostenible.* En sus esfuerzos por lograr un desarrollo sostenible y reducir la pobreza, es esencial que tanto los gobiernos como las organizaciones de desarrollo tomen mayor conciencia de la importancia de examinar y, dado el caso, abordar el riesgo de desastres.
- *Asumir la responsabilidad.* El aspecto fundamental es que las organizaciones de desarrollo y los gobiernos se responsabilicen en mayor grado con respecto a las pérdidas humanas, materiales y económicas relacionadas con los desastres naturales. Más que a las organizaciones de desarrollo, esta responsabilidad concierne a los países y sus gobiernos. Sin embargo, las organizaciones de desarrollo deben velar por que sus recursos sean utilizados con eficacia y responsabilidad. Los gobiernos, a su vez, deben asumir una mayor responsabilidad en lo relativo a la vulnerabilidad de sus países y los habitantes de éstos, y esforzarse activamente por reducir el riesgo.

Etapa 2. Creación de un entorno favorable

- *Políticas, estrategias y capacidad institucional apropiadas de las organizaciones de desarrollo.* Las políticas y estrategias generales de las organizaciones de desarrollo deben prestar debida atención a la reducción del riesgo de desastres y

considerarla una cuestión de desarrollo, en lugar de considerarla responsabilidad de los departamentos de acción humanitaria. Las políticas y estrategias revisadas se deben reflejar en estructuras institucionales apropiadas.

- **Priorización de la reducción del riesgo de desastres por parte del gobierno.** Las metas y los objetivos de las organizaciones de desarrollo están crecientemente armonizados con las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, por lo que es esencial que los propios gobiernos den prioridad a la reducción del riesgo como problema crítico de desarrollo en los países de alto riesgo y desarrollen las correspondientes políticas, capacidades y disposiciones legislativas e institucionales. Las organizaciones de desarrollo deben investigar posibles incentivos para alentar a los gobiernos en este proceso.

Etapa 3. Desarrollo de herramientas

- Para investigar países, sectores y proyectos en riesgo frente a amenazas naturales, proporcionar información detallada sobre la naturaleza y la intensidad del riesgo y asegurar que se adopten medidas apropiadas de reducción del riesgo, se requieren herramientas de programación, valoración inicial y evaluación de los proyectos.

Etapa 4. Formación y apoyo técnico

- Las organizaciones de desarrollo deben impartir formación y brindar apoyo técnico de forma apropiada, en el seno de la organización, para apoyar la integración de aspectos relacionados con el riesgo de desastres en sus actividades de desarrollo.

Etapa 5. Mejores prácticas operativas

- **Evaluación temprana.** Es esencial que las cuestiones relativas a las amenazas naturales sean tenidas en cuenta en las etapas iniciales de la programación por países y el diseño de proyectos, de forma que, dado el caso, puedan examinarse plena y sistemáticamente y abordarse adecuadamente. Las estrategias por países y los correspondientes análisis ambientales (véase **Nota de orientación 4**) deben indicar en qué países es necesaria la integración.
- **Información de apoyo adecuada.** Para poder evaluar total y correctamente el riesgo de desastres y abordarlo de manera apropiada, es necesario disponer de información suficiente. Es posible que los países requieran apoyo para fortalecer su base de información, p. ej., para mejorar la recopilación y el análisis de datos sobre las amenazas naturales (véase **Nota de orientación 2**).
- **Minimización de costos.** El análisis del riesgo de desastres debe integrarse en la programación por países y el diseño de proyectos a un costo mínimo. Para ello, sería de ayuda que se compartieran la información pertinente y los análisis correspondientes en el seno de la comunidad de desarrollo y con los gobiernos.
- **Abordar los riesgos de baja probabilidad y gran impacto.** Los peligros climatológicos son los que más probablemente se identificarán como riesgos potenciales, debido a sus períodos de retorno más breves y, por lo tanto, a la mayor probabilidad de que ocurran durante la vida de un proyecto o estrategia para el país. Por el contrario, los riesgos derivados de terremotos y amenazas volcánicas, con períodos de retorno mucho más prolongados, pueden pasarse por alto. Sin embargo, aunque se ignoren desde una perspectiva económica, es importante velar por que los riesgos derivados de terremotos y volcanes se tengan en cuenta adecuadamente desde la perspectiva de la seguridad, y por que se consideren los derechos de las personas a seguridad y protección.
- **Consultas transparentes, inclusivas y responsables.** El proceso de consultas debe dar voz a los grupos pobres y marginados, que frecuentemente se encuentran entre los más vulnerables a los peligros naturales, y debe asegurar que se aborden adecuadamente sus intereses y se protejan sus derechos.
- **Mantenimiento adecuado de las inversiones de desarrollo.** Los mecanismos encaminados a asegurar que se mantengan adecuadamente, y permanezcan en buen estado las inversiones de desarrollo son esenciales para garantizar que éstas mantengan el nivel planeado de resistencia a las amenazas.

Etapa 6. Medición de progresos

- Deben establecerse metas acordadas internacionalmente para la reducción de los desastres o incorporarse explícitamente aspectos de la reducción del riesgo de desastres en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a fin de proporcionar un objetivo común a las organizaciones de desarrollo y los gobiernos con respecto al cual puedan medirse los progresos realizados en la integración.

Etapa 7. Aprendizaje e intercambio de experiencias

- La comunidad de desarrollo, junto con otras partes interesadas, debe realizar un esfuerzo concertado para hacer un seguimiento de sus experiencias en la integración de la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo, intercambiar estas experiencias y aprender de ellas.

Recuadro 4

Terminología sobre amenazas y desastres

Quienes trabajan en el ámbito de los desastres, reconocen de forma generalizada que la terminología sobre amenazas y desastres se utiliza sin coherencia en todo el sector, como consecuencia de la participación de profesionales e investigadores de una amplia gama de disciplinas. En las presentes Notas de orientación, los términos principales se utilizan con el significado siguiente:

Llamamos *amenaza*, *peligro* o *fenómeno natural* (*hazard*, en inglés) a los eventos geofísicos, atmosféricos o hidrológicos (p. ej., un terremoto, un deslizamiento de tierras, un tsunami, un huracán, una onda de marea, una inundación o una sequía) que poseen el potencial de causar daños o pérdidas.

La *vulnerabilidad* es el potencial para sufrir daños o pérdidas, y está relacionada con la capacidad para anticiparse a un peligro, hacerle frente, resistir al mismo y recuperarse de sus efectos. Tanto la vulnerabilidad como su antítesis, la *resiliencia*, están determinadas por factores físicos, ambientales, sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales.

Un *desastre* es la ocurrencia de un fenómeno natural extremo, con efectos en las comunidades vulnerables, que causa daños considerables, trastornos y eventualmente heridos o muertos, y que deja a las comunidades afectadas en una situación de incapacidad para funcionar con normalidad sin asistencia externa.

El *riesgo de desastres* depende de las características y la frecuencia de los fenómenos que se producen en un lugar específico, así como de la naturaleza y el grado inherente de vulnerabilidad o resiliencia de los elementos en riesgo.

La *mitigación* abarca las medidas estructurales (físicas) o no estructurales (p. ej., planificación del uso de la tierra, educación de la población) que se adoptan para minimizar los efectos adversos de peligros naturales potenciales.

La *preparación* abarca las actividades realizadas y las medidas adoptadas antes de producirse un evento, a fin de preverlo, así como alertar y evacuar a las personas y asegurar los bienes cuando existe una amenaza concreta, y velar por una respuesta eficaz (p. ej., almacenar suministros alimentarios).

El *socorro*, la *rehabilitación* y la *reconstrucción* abarcan las medidas adoptadas después de un desastre a fin de, respectivamente, salvar vidas y atender a las necesidades humanitarias inmediatas, restablecer las actividades habituales, y restablecer la infraestructura física y los servicios.

El *cambio climático* es un cambio significativo, desde el punto de vista estadístico, en los valores medios o la variabilidad del clima en un lugar o región durante un período de tiempo prolongado, ya sea que se deba a los efectos directos o indirectos de las actividades humanas sobre la composición de la atmósfera terrestre o a la variabilidad natural.

Otras lecturas

BAoD. *Disaster and Emergency Assistance Policy. R-paper*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo (BAoD), 2004. Disponible en: http://www.adb.org/Documents/Policies/Disaster_Emergency/default.asp#contents

BDC y Secretaría de la CARICOM. *Sourcebook on the Integration of Natural Hazards into Environmental Impact Assessment (EIA): NHIA-EIA Sourcebook*. Bridgetown, Barbados: Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2004. Disponible en: [http://www.caribank.org/Publications.nsf/EIASourceBook/\\$File/SourceBook5.pdf](http://www.caribank.org/Publications.nsf/EIASourceBook/$File/SourceBook5.pdf)

Banco Mundial. *Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*. Washington D. C.: Banco Mundial, Grupo Independiente de Evaluación, 2006. Disponible en: <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/report.html> (Resumen en español disponible en: http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/docs/executive_summary_spanish.pdf)

Banco Mundial y EIRD. *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery: A partnership for mainstreaming disaster mitigation in poverty reduction strategies*. Washington D. C. y Ginebra: Banco Mundial y Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), 2006. Disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/wana/wana.htm>

Benson, C. y Twigg, J. *“Measuring Mitigation”: Methodologies for assessing natural hazard risks and the net benefits of mitigation - A scoping study*. Ginebra: ProVention Consortium, 2004. Disponible en: <http://www.proventionconsortium.org/?pageid=37&publicationid=33#33>

BID. *Política sobre gestión del riesgo de desastres*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/ENV-DRM-S.pdf>

DFID. *Reducing the Risk of Disasters – Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World: A DFID policy paper*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 2006. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/disaster-risk-reduction-policy.pdf>

EIRD. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 18 a 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón*. Ginebra: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), 2005. Disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

HM Treasury/Cabinet Office. *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Londres: Her Majesty's Treasury/Cabinet Office (Reino Unido), 2006. Disponible en: <http://www.sternreview.org.uk>

Kratt, P. *Reducing the risk of disasters: Sida's effort to reduce poor people's vulnerability to hazards*. Informe SIDA22204en. Estocolmo: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), 2005. Disponible en: http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA22204en_web.pdf&a=17204

La Trobe, S. y Davis, I. *Mainstreaming disaster risk reduction: a tool for development organisations*. Teddington, UK: Tearfund, 2005. Disponible en: <http://www.tearfund.org/webdocs/Website/Campaigning/Policy%20and%20research/Mainstreaming%20disaster%20risk%20reduction.pdf>

OCDE. *Putting Climate Change Adaptation in the Development Mainstream*. Policy Brief. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2006. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/55/36324726.pdf>

Pelling, M. y Holloway, A. *Legislation for mainstreaming disaster risk reduction*. Teddington, UK: Tearfund, 2006. Disponible en: <http://www.tearfund.org/webdocs/website/Campaigning/Policy%20and%20research/DRR%20legislation.pdf>

PNUD y EIRD. *Integrating Disaster Risk Reduction into CCA and UNDAF: Guidelines for Integrating Disaster Risk Reduction into CCA/UNDAF*. Ginebra: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), 2006. Disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/risk-reduction/sustainable-development/cca-undaf/cca-undaf.htm#2-3>

Unión Africana. *Programme of Action for the Implementation of the Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2006-2010)*. Addis Abeba: Unión Africana, 2004. Disponible en: http://www.africa-union.org/Agriculture/Disaster_Risk_Reduction/Programme_of_Action.doc

Esta Nota de orientación ha sido escrita por Charlotte Benson. La serie de Notas de orientación *Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres* ha sido elaborada por Charlotte Benson (independiente) y John Twigg (Benfield UCL Hazard Research Centre). Los autores desean agradecer al Grupo Consultivo del proyecto su inestimable asesoramiento y apoyo en la preparación de la serie: Margaret Arnold (Banco Mundial), Steve Bender (independiente), Yuri Chakalall (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, ACDI), Olivia Coghlan (Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico, DFID), Seth Doe Vordzorgbe (independiente), Fenella Frost (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), Niels Holm-Nielsen (Banco Mundial), Kari Keipi (Banco Interamericano de Desarrollo, BID), Sarah La Trobe (Tearfund), Praveen Pardeshi (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, EIRD), Cassandra Rogers (BID), Michael Siebert (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH), Clairvair Squires (Banco de Desarrollo del Caribe, BDC), Jennifer Worrell (PNUD) y Roger Yates (ActionAid). Además, desean expresar un agradecimiento especial a los siguientes actuales o antiguos miembros de la Secretaría de ProVention Consortium: David Peppiatt (antiguo Director, ahora en la Cruz Roja Británica), Bruno Haghebaert, Ian O'Donnell, Maya Schaerer y Marianne Gemin. Se reconoce con gratitud el apoyo financiero de la ACDI, el DFID, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi). Las opiniones expresadas son las de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista del Grupo Consultivo, los revisores o los organismos de financiación.

La serie completa de Notas de orientación, junto con el estudio de antecedentes de Charlotte Benson y John Twigg *“Measuring Mitigation”: Methodologies for assessing natural hazard risks and the net benefits of mitigation - A scoping study*, está disponible en <http://www.proventionconsortium.org/?pageid=37&publicationid=33#33>



Secretaría de ProVention Consortium
Apartado postal 372, 1211 Ginebra 19, Suiza
Correo electrónico: provention@ifrc.org
Sitio web: www.proventionconsortium.org