

Estrategias de reducción de la pobreza

Nota de orientación 3

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 programación, valoración inicial y evaluación de proyectos, para integrar la reducción del riesgo de desastres en sus actividades de desarrollo en países altamente expuestos a fenómenos extremos. Las Notas también son útiles para quienes trabajan en el ámbito de la adaptación al cambio climático.

Esta Nota de orientación aborda el tema de la reducción de la pobreza, y proporciona información sobre la integración de cuestiones relativas a las amenazas en la preparación de estrategias de reducción de la pobreza y en otras iniciativas similares en países altamente expuestos a fenómenos extremos. Además, explica cómo detectar oportunidades para reducir la pobreza y fortalecer la resiliencia ante las amenazas, en las que todos salgan ganando. Se dirige a los gobiernos nacionales que deseen preparar una estrategia de reducción de la pobreza y a organizaciones internacionales de desarrollo que deseen apoyar a los gobiernos en este proceso.

1. Introducción

Desde finales del decenio de 1990, la reducción de la pobreza constituye el principal objetivo de las estrategias de desarrollo en muchos países. El cambio de enfoque fue propiciado, en parte, por la iniciativa de las estrategias de reducción de la pobreza (ERP), lanzada en 1999 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como complemento a la Iniciativa de reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (Iniciativa PPME). La *iniciativa de las ERP exige a los países que pueden optar a ayuda formular y llevar a la práctica un documento de estrategia de reducción de la pobreza (DERP)*, a fin de que se les condone la deuda permanentemente. En 2005, el DERP se había convertido en cerca de 60 países de bajos ingresos en la herramienta básica para articular las estrategias de reducción de la pobreza y de crecimiento¹. La comunidad internacional de desarrollo, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, los donantes bilaterales y las organizaciones no gubernamentales, han expresado su decidido apoyo a este procedimiento y cada vez utilizan más los DERP como base para diseñar sus propios programas de asistencia y coordinar su labor con los gobiernos y otros interlocutores asociados en el desarrollo.

Los DERP esbozan las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país que han de reducir la pobreza y promover el crecimiento en favor de los pobres. Son documentos preparados por los propios gobiernos y basados en un detallado y minucioso análisis de la pobreza y de las estrategias de promoción del crecimiento en favor de los pobres. En su preparación se realizan amplias consultas a las principales partes interesadas, entre ellas la sociedad civil y el sector privado.

La creciente importancia concedida a la reducción de la pobreza ha contribuido a incorporar la gestión del riesgo de desastres en los programas, dado que la exposición a riesgos y a la pérdida repentina de los ingresos, a veces a causa de fenómenos naturales, está reconocida de forma generalizada como una de las dimensiones fundamentales de la pobreza (véase el Recuadro 1)². Teóricamente, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza podrían, por sí mismos, reducir la vulnerabilidad de los pobres a las amenazas naturales sin necesidad de llevar a la práctica ninguna estrategia explícita de reducción del riesgo. Sin embargo, se estaría pasando por alto el hecho de que la vulnerabilidad es tanto causa como síntoma de la pobreza, es decir, que los progresos realizados en la reducción de la pobreza pueden no ser sostenibles si no se aborda el riesgo de desastres, y también que el proceso de desarrollo puede influir en la vulnerabili-

¹ Banco Mundial: *Toward a Conflict-Sensitive Poverty Reduction Strategy: Lessons from a Retrospective Analysis*. Report No. 32587. Washington D. C.: Banco Mundial, 2005. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016_20050714160728&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

² Véase, p. ej., Banco Mundial (2002).

dad negativa y positivamente. Por ello, en la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la capacidad de resistencia ante las amenazas es necesario determinar y llevar a la práctica soluciones que aporten beneficios en todos los ámbitos.

Recuadro 1 Pobreza y desastres

La pobreza y la vulnerabilidad a los desastres naturales están íntimamente relacionadas y se refuerzan mutuamente. Los desastres originan dificultades y angustia, y potencialmente pueden situar temporalmente a determinados grupos por debajo del umbral de la pobreza. Además, contribuyen a la persistencia y la cronicidad de la pobreza. Los desastres pueden causar muertes y destruir hogares y bienes, afectar negativamente a las oportunidades de subsistencia, la educación y la prestación de servicios sociales, reducir los ahorros, y crear problemas de salud, a veces con consecuencias a largo plazo. Además, los desastres pueden afectar a las actividades en curso de reducción de la pobreza y obligar a desviar los recursos financieros correspondientes a actividades de socorro y rehabilitación. La pobreza también puede aumentar como consecuencia de decisiones intencionadas en torno a los medios de subsistencia, adoptadas con antelación por las familias más pobres para evitar el riesgo. Por ejemplo, estas familias pueden decidir renunciar a los beneficios potenciales de cultivos de mayor rendimiento o rentabilidad en favor de otros más tolerantes a determinados peligros.

Los grupos pobres y socialmente desfavorecidos se encuentran, a su vez, entre los más vulnerables a las amenazas, como consecuencia de las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas: sus viviendas son de calidad inferior a la media y muchas veces se encuentran en zonas peligrosas, como llanuras inundables, riberas o laderas inclinadas; su acceso a los servicios básicos (sobre todo en el caso de las personas pobres que viven en zonas rurales o quienes ocupan tierras ilegalmente) es inferior; los derechos de propiedad están poco claros, lo que reduce la motivación para gestionar los recursos de forma sostenible o invertir en medidas de mitigación estructurales; los medios de subsistencia son frecuentemente más vulnerables; y el acceso a recursos financieros es limitado, lo que restringe su capacidad para diversificar los medios de subsistencia y recuperarse después de los desastres. Además, los pobres pueden exacerbar ellos mismos el riesgo al que están expuestos, cuando la escasez de oportunidades de subsistencia les obliga a sobreexplotar el medio ambiente. Por otra parte, el alto nivel de covarianza de las amenazas naturales implica que después de los desastres la esfera de acción de los sistemas formales e informales de apoyo basados en la comunidad es limitada.

Estado actual de conocimientos

Un número creciente de los DERP reconoce explícitamente que las amenazas naturales y la vulnerabilidad asociada a los mismos influyen de manera importante en las formas y los grados de pobreza y en el rendimiento macroeconómico más amplio. Más de 15 de estos documentos incluyen medidas de gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, habitualmente, son medidas limitadas y tradicionales, por ejemplo, planes para fortalecer los sistemas de alerta y la capacidad de respuesta a desastres y orientar el socorro y la rehabilitación a los pobres (p. ej., en Ghana, Malawi, Mozambique) o para fortalecer el sector agrario (p. ej., en Malawi y Mozambique), por ejemplo, mediante la utilización de semillas mejoradas u otras técnicas. Muy pocos países dan el paso fundamental de integrar la gestión del riesgo de desastres en las estrategias y programas más amplios de desarrollo y de abordar el desarrollo de forma más integral (son excepciones notables, entre otros, Bangladesh [véase el Recuadro 2] y Camboya). Además, saltan a la vista algunas omisiones, por ejemplo, de países altamente propensos a los desastres que mencionan de forma superficial los efectos de recientes desastres en el grado de pobreza pero no examinan medidas encaminadas a reducir el riesgo.

Actualmente, son varias las iniciativas internacionales que buscan sensibilizar sobre la importancia de considerar los aspectos relacionados con las amenazas en las ERP de cada país en cuestión y desarrollar herramientas y mecanismos de apoyo a este proceso. Algunas de las organizaciones de desarrollo que participan en estas iniciativas son el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. El *Marco de Acción de Hyogo*, aprobado en enero de 2005 por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres y firmado por 168 naciones e instituciones multilaterales, solicita específicamente integrar la reducción del riesgo de desastres en las estrategias de reducción de la pobreza.³

³ 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 de las Naciones Unidas (EIRD), 2005, pág. 9, párrafo 16 (i) (b). Disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>

Recuadro 2

Un caso ejemplar: el DERP 2005 de Bangladesh

El documento de estrategia de reducción de la pobreza (DERP) de Bangladesh es excepcional, tanto por la importancia que concede a la gestión del riesgo de desastres como por el grado en que busca integrarla en las actividades más amplias de desarrollo. La gestión del riesgo de desastres no se incluye explícitamente como parte de los cuatro bloques estratégicos o las cuatro estrategias de apoyo en los que se basa la estrategia de reducción de la pobreza (ERP). No obstante, el grado en que la ERP asegura la gestión integral del riesgo de desastres, la sostenibilidad medioambiental y la integración de estos aspectos en el proceso de desarrollo nacional, constituye uno de los diez objetivos clave respecto de los cuales se juzgará el éxito de la ERP.

Para imprimir carácter operativo a las ERP se desarrollaron 16 matrices de política. Una de ellas, dedicada específicamente a la gestión integral de desastres, esbozaba seis objetivos estratégicos:

- Integrar la gestión y la reducción del riesgo de desastres en las políticas nacionales, las instituciones y el proceso de desarrollo, introduciendo para ello una evaluación de los efectos de los desastres y del riesgo de desastres en la preparación de nuevos proyectos.
- Fortalecer la capacidad institucional de gestión de desastres y reducción del riesgo de desastres.
- Fortalecer la gestión de conocimientos, teniendo en cuenta la difusión y la utilización de información.
- Mejorar la capacidad comunitaria de reducción del riesgo de desastres.
- Asegurar la protección social de los grupos vulnerables.
- Fortalecer el gobierno en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres.

En otras matrices de política se incluyen también otros objetivos y medidas de gestión del riesgo de desastres, tales como la protección frente a inundaciones, el fortalecimiento de los sistemas de previsión y alerta de inundaciones y de las capacidades para predecir otras amenazas naturales, y varios programas encaminados a apoyar a los damnificados de los desastres, por ejemplo, mediante la acción humanitaria, préstamos para pequeñas empresas y vivienda.

La importancia concedida en la ERP a la gestión del riesgo de desastres se explica por los siguientes factores: la alta frecuencia de los desastres que afectan a amplios sectores de la población bengalí; el sólido reconocimiento, en el país, de la necesidad de pasar de un enfoque centrado en la respuesta a desastres y la recuperación de los mismos a otro más integral de reducción del riesgo; y la existencia de un programa quinquenal (2004-2008) de gestión integral de desastres, desarrollado previamente, cuyo objetivo es lograr este cambio.

Prácticas recomendadas

La preparación de una ERP debe abarcar cuatro aspectos esenciales para asegurar que se evalúe y gestione adecuadamente el riesgo de desastres:

- En países altamente expuestos a fenómenos extremos debe realizarse una valoración inicial de la vulnerabilidad a las amenazas naturales.
- Deben adoptarse decisiones racionales, fundadas y explícitas sobre la necesidad y la manera de abordar los riesgos importantes.
- Debe examinarse meticulosamente cómo influyen los desastres y los riesgos asociados en otras características de la pobreza, y las consecuencias potenciales de éstos para la consecución de los objetivos estratégicos correspondientes.
- Debe planificarse con antelación la asistencia después del desastre, a fin de contribuir tanto a la recuperación inmediata como a la mejora de la resiliencia ante futuros eventos, en particular en el caso de los pobres.

La presente Nota de orientación expone detalladamente las medidas que deben adoptarse para asegurar que se cumplan estos aspectos.

2. Etapas básicas para incorporar aspectos del riesgo de desastres en el proceso de la ERP

El alcance y el enfoque de los DERP varían de un país a otro, en función de las diferentes situaciones sociales, económicas, financieras, políticas y medioambientales. No obstante, en líneas generales, su preparación sigue un proceso similar. Más abajo se exponen las medidas que deben adoptarse para asegurar que las amenazas naturales y la vulnerabilidad asociada a las mismas sean examinadas y abordadas adecuada y sistemáticamente en todas las etapas del proceso. Las medidas, particularmente las descritas en la Etapa 1, son pertinentes también para emprender análisis de la pobreza y formular programas de reducción de la pobreza y políticas en favor de los pobres en países distintos a los países pobres muy endeudados.

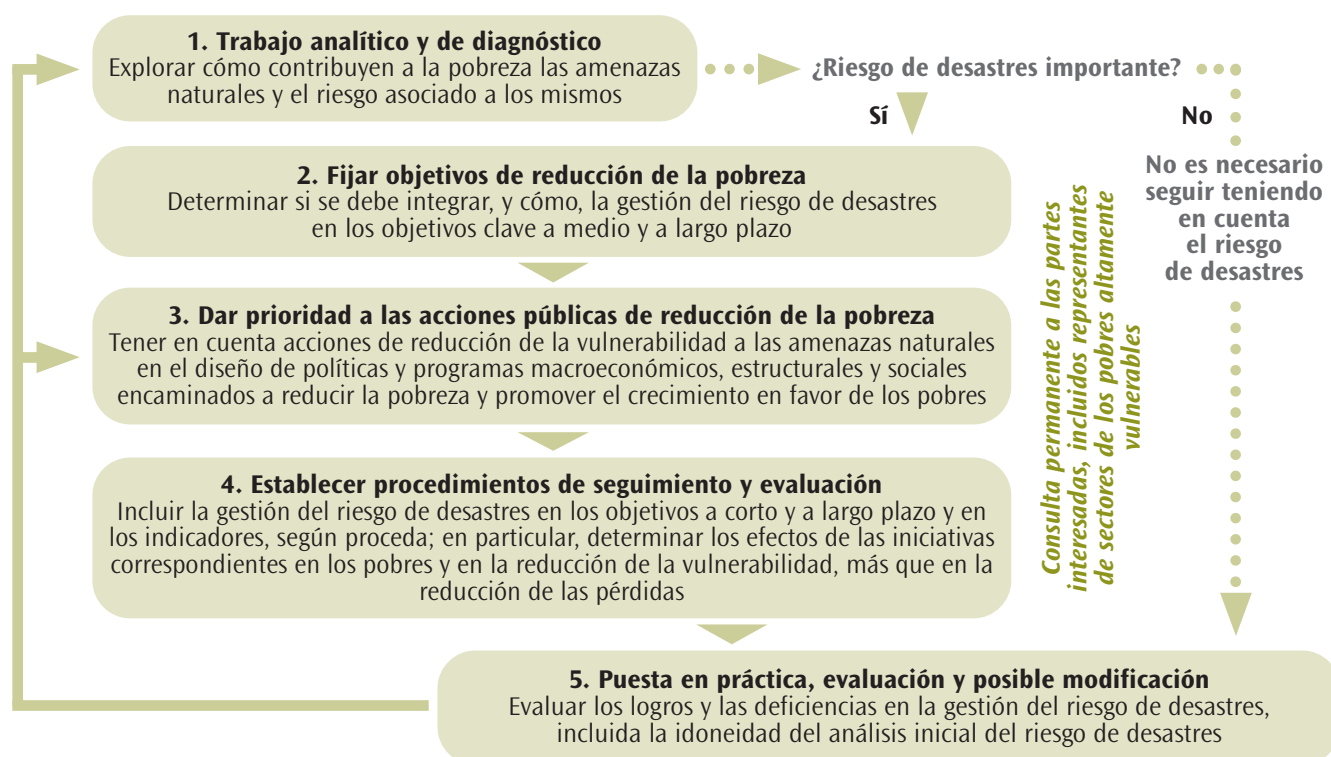
Etapa 1. Trabajo analítico y de diagnóstico

Es preciso tener en cuenta la importancia de la vulnerabilidad a las amenazas naturales en el análisis general que se realiza para identificar a los pobres, analizar la gravedad de la pobreza, determinar los factores correlacionados y subyacentes, y examinar las limitaciones y las prioridades de los pobres.

En países altamente expuestos a fenómenos extremos, el análisis debe tratar de determinar los sectores de la población particularmente vulnerables a las amenazas naturales y las consecuencias de éstos conforme al grado y la forma de pobreza. Entre los puntos concretos que deben tenerse en cuenta se encuentran:

- Tipo, magnitud, escala y probabilidad de las amenazas en diferentes partes del país. Como primer paso, puede resultar útil superponer mapas espaciales de amenazas (véase la Nota de orientación 2) a mapas de pobreza, suponiendo que se disponga de ambos.
- Factores que contribuyen a la vulnerabilidad (p. ej., ocupación, tipo y localización de las viviendas, acceso a créditos y redes de seguridad social). El análisis debe diferenciar grupos, pues la forma y el grado de la vulnerabilidad pueden variar enormemente de unos a otros (p. ej., diferenciación por grupos de ingresos, áreas geográficas, zonas rurales y urbanas, hogares encabezados por hombres y por mujeres, grupos étnicos y comunidades que afrontan diferentes tipos de amenazas).

Figura 1 Integración de aspectos relacionados con el riesgo de desastres en la estrategia de reducción de la pobreza



- Consecuencias potenciales directas e indirectas de los desastres en los niveles de ingresos y de bienestar de diferentes grupos (p. ej., en zonas rurales propensas a la sequía, ésta puede obligar a dedicar más tiempo a la recolección de agua, lo que puede tener consecuencias para las actividades lucrativas).
- Estrategias encaminadas a minimizar el riesgo de desastres y sus consecuencias en los ingresos (p. ej., elección de cultivos).
- Estrategias para afrontar desastres y recuperarse de ellos (p. ej., nuevos cultivos, diversificación de las fuentes de ingresos, mayor utilización de la propiedad colectiva o de recursos de libre acceso, abandono de la escuela, venta forzosa de bienes), sus consecuencias en el nivel de pobreza y las limitaciones correspondientes para la recuperación (p. ej., acceso limitado a créditos).
- Influencia positiva y negativa sobre el grado y forma de vulnerabilidad producida por anteriores estrategias de gestión del riesgo de desastres y reducción de la pobreza.
- Efectos de anteriores políticas macroeconómicas y reformas estructurales en la vulnerabilidad a las amenazas naturales, particularmente en el caso de los pobres (**véanse las Notas de orientación 4 y 8**).
- Efectos de anteriores desastres en el grado y la forma de pobreza, incluidos los movimientos correspondientes de caída en la pobreza o de salida de esa situación (véase el Recuadro 3). ¿Ha beneficiado el apoyo posterior al desastre a los pobres? ¿Ha sido un apoyo adecuado a sus necesidades?
- Consecuencias de los cambios en la vulnerabilidad a lo largo del tiempo (debidos, por ejemplo, a un rápido crecimiento económico (véase más abajo) o a la propagación del VIH/SIDA) para la eficacia de las estrategias oficiales e informales de gestión del riesgo de desastres. Es necesario también tener en cuenta las consecuencias del cambio climático, y examinar la resiliencia de los pobres ante los fenómenos climatológicos, cada vez más frecuentes e intensos.

Recuadro 3

Vivir al borde de la pobreza: los desastres y los “casi pobres”

Las estrategias encaminadas a reducir la vulnerabilidad deben tener en cuenta las necesidades de los “casi pobres” tanto como las de los pobres, pues los desastres pueden empujar a más personas a una situación de pobreza. Por ejemplo:

- Se estima que, como consecuencia de los dos terremotos de 2001 en El Salvador, la pobreza en este país aumentó en un 2,6-3,6 por ciento.⁴
- Como consecuencia del huracán *Mitch*, en octubre de 1998, el porcentaje de familias pobres en Honduras ascendió del 63,1 por ciento en marzo de 1998 al 65,9 por ciento en marzo de 1999. El número de familias rurales que vivían en situación de pobreza extrema o indigencia aumentó en 5,5 puntos porcentuales.⁵
- Se estima que, en Viet Nam, la ocurrencia de un desastre podría empujar a entre un 4 y un 5 por ciento adicional de la población a una situación de pobreza.⁶
- En Aceh (Indonesia), el tsunami de 2004 produjo un aumento de la proporción de personas que vivía por debajo del umbral de la pobreza del 30 al 50 por ciento de la población.⁷

Para determinar el alcance de la vulnerabilidad de los pobres y los casi pobres a las amenazas naturales puede resultar útil realizar regresiones de las fluctuaciones en los niveles de pobreza frente a la incidencia de fenómenos extremos (o un valor sustitutivo apropiado como las fluctuaciones en el rendimiento de los cultivos básicos o las desviaciones de la precipitación media). También puede obtenerse información clave para determinar las causas subyacentes a la pobreza a partir de datos cuantitativos recopilados para preparar perfiles de la pobreza. Cuando se dispone de suficientes datos desglosados, pueden utilizarse las variaciones en los ingresos o en el consumo de diferentes grupos a lo largo del tiempo como valores sustitutos de la vulnerabilidad, y puede realizarse una regresión de las mismas frente a factores como la ocupación, la posesión de bienes y el género del jefe de familia para explorar los factores determinantes de la vulnerabilidad. Sin embargo, la vulnerabilidad es compleja y requiere un análisis adicional cuali-

4 Banco Mundial. *Memorando del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional a los Directores Ejecutivos sobre una Estrategia de Asistencia para el País para la República de El Salvador*. Informe N° 22932 ES. Washington D. C.: Banco Mundial; Unidad de Administración de los Países de América Central; América Latina y el Caribe; 2001. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/10/000112742_20040310141834/Rendered/PDF/229320EI0Salvador0CAS0Spanish.pdf

5 Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras. Disponible en (en inglés): http://povlibrary.worldbank.org/files/Honduras_PRSP.pdf

6 BASD et al. *Vietnam Development Report 2004. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 2-3, 2003*. Hanoi: Banco Asiático de Desarrollo (BASD), Overseas Aid Program (gobierno Australiano), Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Japan International Cooperation Agency (JICA), Save the Children (Reino Unido), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial, 2004. Disponible en: <http://www.worldbank.org.vn/news/VDR04%20Poverty.pdf>

7 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>

tativo mediante herramientas como el análisis de los medios de subsistencia sostenibles y el análisis de la vulnerabilidad y la capacidad, incluso cuando se dispone de datos cuantitativos, a fin de asegurar el desarrollo de estrategias apropiadas de fortalecimiento de la capacidad de resistencia (**véanse las Notas de orientación 9, 10 y 11**). Para facilitar este proceso y minimizar el trabajo ulterior debe recurrirse a cualquier análisis existente de este tipo y a todos los datos que prueben las consecuencias de desastres recientes para los pobres.

Etapa 2. Fijar objetivos de reducción de la pobreza

Las conclusiones de la Etapa 1 sirven para determinar si es preciso incorporar la gestión del riesgo de desastres en los objetivos clave a medio y a largo plazo, y cómo hacerlo.

No existe una forma correcta ni incorrecta de ejecutar esta etapa. Por ejemplo, puede estar plenamente justificado incluir la reducción del riesgo de desastres como objetivo sectorial o subsectorial, más que como objetivo principal, incluso en un país de alto riesgo (véase el Recuadro 4). Sin embargo, no debe olvidarse que existe una notoria e indefinida variedad de factores que pueden determinar la vulnerabilidad a las amenazas naturales y que, por lo tanto, es necesario mantener una perspectiva amplia en la exploración de las mejores formas de abordar la vulnerabilidad y no dejarse llevar por las metas y objetivos establecidos y buscar soluciones clasificadas por sectores.

Recuadro 4

Prácticas para incorporar la gestión del riesgo de desastres en los objetivos de la ERP

En la práctica, muy pocas veces se establece la reducción del riesgo de desastres como objetivo clave de la ERP. No obstante, sí se ha incluido de distintos modos en otros objetivos de la misma:

- Inclusión de la reducción del riesgo de desastres como uno de los aspectos de otras prioridades clave, como la reducción general de la vulnerabilidad (p. ej., Camboya, Ghana, Malawi, Nicaragua [2001], Viet Nam).
- Determinación de la reducción del riesgo de desastres como prioridad secundaria que contribuye a alcanzar los objetivos primarios (p. ej., Mozambique).
- Priorización implícita de algunos aspectos de la reducción del riesgo de desastres a través de otros objetivos secundarios, por ejemplo, la reducción de la vulnerabilidad general de la actividad agraria (p. ej., Burkina Faso).
- Inclusión de la reducción del riesgo de desastres en prioridades secundarias sectoriales (p. ej., Lao, en el sector “agricultura”, y Tayikistán, en el sector “medio ambiente y turismo”).

Etapa 3. Dar prioridad a las acciones públicas de reducción de la pobreza

En países de alto riesgo, hay que incorporar acciones de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas naturales en el diseño de políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales encaminados a reducir la pobreza y promover el crecimiento en favor de los pobres, así como en la asignación de los recursos públicos. Las medidas de reducción del riesgo de desastres seleccionadas deben ser apropiadas y factibles de acuerdo con las conclusiones de la Etapa 1 (más arriba), los objetivos clave de la ERP, los costos y beneficios estimados de las diferentes opciones de reducción del riesgo de desastres, los recursos disponibles, las capacidades institucionales y la eficacia de anteriores medidas de reducción del riesgo de desastres. Deben tenerse en cuenta también explícitamente los efectos positivos y negativos de otras acciones de reducción de la pobreza en la capacidad de resistencia ante los fenómenos extremos, y la propia vulnerabilidad de estas acciones a las amenazas.

Políticas y programas sectoriales. Existe una amplia gama de medidas posibles para reducir la vulnerabilidad a las amenazas naturales, como desarrollar variedades de cultivos tolerantes a la sequía o a las inundaciones, de ciclo corto y de rendimiento relativamente alto; ampliar las redes de riego; apoyar la expansión de proyectos de microseguros relacionados con los desastres (p. ej., derivados meteorológicos como los que actualmente se están introduciendo en Mongolia para apoyar a los pastores); desarrollar infraestructura crítica social y productiva resistente a los fenómenos extremos, en favor de los pobres; y desarrollar sistemas de alerta temprana.⁸ Existen, además, varios mecanismos que pueden diseñarse con antelación para responder a los desastres (Recuadro 5). En la selección y el diseño de estas diferentes medidas, es importante examinar si favorecerán a los pobres, por ejemplo, si las estructuras de protección frente al mar se establecerán prioritariamente en zonas habitadas por grupos de bajos ingresos, o si las familias pobres poseerán los conoci-

⁸ Para examinar más detalladamente posibles medidas, véase EIRD. *Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Ginebra: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), 2004. Disponible en: http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-spa.htm

tos y los recursos necesarios para acceder a los sistemas de alerta y utilizarlos eficazmente. Cuando existen limitaciones financieras debe darse prioridad a las medidas de bajo costo, como los programas de gestión del riesgo de desastres basados en la comunidad. Este tipo de programas puede proporcionar soluciones sostenibles y, si se determinan de manera inclusiva, acordes a las necesidades de los pobres y a sus estrategias para salir adelante.

Recuadro 5

Redes de seguridad social después de los desastres

Para apoyar a las familias pobres durante y después de un desastre, pueden ser necesarias redes de seguridad social financiadas públicamente, a través de las cuales proporcionar socorro humanitario, apoyar el restablecimiento de los medios de subsistencia y asegurar que las familias no caigan en una situación de mayor pobreza (p. ej., como consecuencia de la erosión de los activos). Análisis recientes para Etiopía y Honduras, por ejemplo, indican que una red de seguridad que cubra las necesidades básicas alimentarias y, en algunos casos, asegure unos ingresos mínimos en efectivo puede permitir a los crónicamente pobres modificar el enfoque de sus esfuerzos y pasar de unas estrategias de vida centradas en la supervivencia (como la venta forzosa de los bienes de producción) a actividades más lucrativas que fortalezcan los bienes e incrementen las ganancias.⁹

Las redes de seguridad deben establecerse con antelación y orientarse a los pobres. Su objetivo debe ser apoyar una recuperación rápida y, cuando sea posible, mejorar la capacidad de resistencia ante futuros fenómenos extremos. Deben buscar complementar, más que debilitar, las estrategias de las familias para salir adelante y asegurar que no se profundicen las desigualdades (p. ej., mediante el apoyo exclusivo a operarios autorizados y registrados). Además, deben tener en cuenta el hecho de que algunos sectores de los pobres pueden tener una capacidad de recuperación de los fenómenos extremos bastante alta (p. ej., los obreros de industrias urbanas no calificados), mientras que algunos sectores de los no pobres, como los agricultores, pueden ser altamente vulnerables, caer temporalmente en la pobreza como consecuencia de un desastre y, así, necesitar potencialmente apoyo específico.

El tipo apropiado de medida relativa a las redes de seguridad dependerá de la naturaleza del evento, de las características de las familias pobres afectadas y de los efectos del evento. Algunas posibles opciones son:

- Subsidios únicos en efectivo o cuasiefectivo para ayudar a reponer los activos perdidos (p. ej., ganado), restablecer los medios de subsistencia y proteger los activos restantes.
- Apoyo a instituciones de microfinanzas para superar problemas de liquidez debidos a desastres y para facilitar préstamos a las víctimas de los desastres.
- Programas de obras públicas para crear empleo especialmente entre los pobres a través de salarios bajos.
- Renuncia a tasas o impuestos, exonerando, por ejemplo, de impuestos agrarios, tasas escolares o tasas médicas.

Cuando se determinan otras estrategias y programas de reducción de la pobreza para zonas de alto riesgo, deben tenerse en cuenta también sus consecuencias para la vulnerabilidad a los fenómenos naturales extremos. Este aspecto es importante, tanto para contribuir a asegurar que se recogen todos los beneficios y los costos de las diferentes opciones –incluida la compensación potencial entre la consecución de los objetivos de la ERP y la reducción del riesgo–, como para proporcionar una visión general de los efectos netos previstos de una ERP en la vulnerabilidad a los fenómenos naturales extremos, particularmente de los pobres. Por ejemplo:

- La mejora de las redes de carreteras rurales puede contribuir a abrir mercados para nuevos cultivos y productos no agrarios, y potencialmente facilitar la diversificación de las fuentes de ingresos a través de actividades menos vulnerables a los fenómenos extremos y mejorar el acceso a las comunidades rurales afectadas por los desastres.
- La ampliación de la disponibilidad de créditos para los pobres puede igualmente propiciar la diversificación de las fuentes de ingresos a través de actividades más resistentes a los fenómenos extremos.
- La mejora de la recolección de desechos sólidos puede reducir el riesgo de inundaciones en los barrios marginales.
- Un ejemplo de un caso de efectos negativos podría ser el de la promoción de la industria pesquera, cuando conduce a la degradación medioambiental y reduce la protección frente a las amenazas naturales. (Véase también el Recuadro 6.)

⁹ Carter, M. R., Little, P. D., Mogue, T. y Negatu, W. *Shocks, Sensitivity and Resilience: Tracking the Economic Impacts of Environmental Disaster on Assets in Ethiopia and Honduras*. Addis Ababa University, University of Kentucky y University of Wisconsin, 2004. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpdc/0511029.html>

Recuadro 6

Asegurar que la reducción de la pobreza no intensifique el riesgo de desastres

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) han desarrollado una matriz que pone de relieve los modos de asegurar que las contribuciones sectoriales individuales destinadas a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —estrechamente armonizados con los objetivos de reducción de la pobreza— no intensifiquen el riesgo de desastres (PNUD y EIRD, 2006). Por ejemplo, en lo relativo a la primera meta del primer ODM, que propone reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar estadounidense diario, la matriz incluye los siguientes puntos:

- **Agricultura.** Cuando se aumenta la productividad agraria para mejorar los ingresos de los pobres rurales y generar empleo rural, es fundamental adoptar estrategias de cultivo resistentes a los fenómenos extremos, incluidos sistemas de cultivo para situaciones de contingencia adaptados a lluvias tardías o tempranas, a inundaciones o a sequías. Estas estrategias están íntimamente vinculadas a la previsión y al seguimiento meteorológicos.
- **Abastecimiento de agua y saneamiento.** Un mejor abastecimiento de agua para actividades productivas puede favorecer el crecimiento económico (agricultura, industrias manufactureras urbanas y sectores de servicios), pero debe prestarse atención a asegurar una utilización equilibrada de los acuíferos. Debe velarse por que la extracción del agua subterránea no exceda la tasa de recarga y por que no se potencien los efectos de sequías futuras.
- **Mejora de barrios marginales y planificación urbana.** Proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra puede mejorar la participación en el mercado laboral y el acceso a los mercados de crédito, pero debe velarse por que se cumplan y apliquen ordenanzas municipales de ordenación del territorio coherentes con los mapas de riesgo. Para establecer industrias manufactureras y de servicios es necesaria la infraestructura urbana, incluidos los sistemas de transporte, pero debe asegurarse su capacidad de resistencia ante fenómenos extremos, modernizándola y reforzándola a fin de que se ajuste al riesgo evaluado.
- **Transporte.** Las carreteras, las vías férreas y los puertos contribuyen a reducir los costos de transporte y con ello a incrementar los ingresos reales de los pobres, pero debe asegurarse la capacidad de resistencia de los sistemas de transporte ante las amenazas.

La matriz pone de relieve las intervenciones necesarias en los diferentes sectores, y ayuda así a los ministerios o las secretarías gubernamentales y a las contrapartes de organizaciones no gubernamentales a comprender sus responsabilidades en lo relativo a la compensación potencial entre la reducción del riesgo de desastres y la reducción de la pobreza y a determinar las intervenciones necesarias de reducción del riesgo de desastres. El PNUD y la EIRD prevén ampliar este trabajo para brindar orientación sectorial más específica.

Para determinar cómo asignar los recursos, es preferible analizar cuantitativamente todas las opciones potenciales para reducir la pobreza. Si se realiza un análisis costo-beneficio, es preferible tener en cuenta para cada opción todos los costos y beneficios importantes, directos e indirectos, relacionados con el riesgo de desastres (**véase la Nota de orientación 8**). En la práctica, muchas veces es más viable realizar un análisis de la eficacia en función de los costos, e incluir la comparación de los costos unitarios (en términos de costo por persona o familia pobre beneficiaria) de la obtención de diferentes resultados intermedios. En estos casos resulta más difícil considerar los beneficios de la reducción del riesgo de desastres cuantitativamente, excepto cuando conciernen a los costos unitarios. No obstante, en la selección final de las opciones, los costos y beneficios relacionados con el riesgo de desastres deben examinarse cualitativamente. En última instancia, la selección se realiza sobre la base de una opinión fundada.

Políticas macroeconómicas y estructurales. El crecimiento económico está reconocido de forma generalizada como el factor individual que más influye en la reducción de la pobreza. A su vez, la estabilidad macroeconómica se considera esencial para un crecimiento fuerte y sostenible.¹⁰ Sin embargo, al trastornar las actividades productivas, deteriorar el equilibrios fiscal y el del comercio exterior y reducir las tasas de crecimiento a corto y a largo plazo, los desastres pueden causar una importante inestabilidad macroeconómica (**véase la Nota de orientación 8**). Además, el crecimiento económico no reduce necesariamente la vulnerabilidad a las amenazas naturales. En las primeras etapas del desarrollo económico, los desastres pueden incluso intensificar la vulnerabilidad, tanto de los grupos vulnerables como de la macroeconomía en general (**véase el Recuadro 7 de la Nota de orientación 14**). Por ello, en países de alto

¹⁰ Véase, p. ej., Banco Mundial (2002).

riesgo, las políticas macroeconómicas deben tener en cuenta la vulnerabilidad a las amenazas naturales. Para ello, deben considerar la vulnerabilidad relativa de los diferentes sectores en la promoción del crecimiento, y explorar opciones beneficiosas en todos los sentidos para reforzar la capacidad de resistencia ante los fenómenos extremos y asegurar un desarrollo económico sostenible. Los cálculos en torno al futuro crecimiento, a los logros en la reducción de la pobreza y a los recursos disponibles para gastos públicos, deben ajustarse a la realidad y tener en cuenta los efectos de posibles desastres, a fin de apoyar con éxito la planificación para el desarrollo (**véase la Nota de orientación 14**).

Recuadro 7

Crecimiento económico y vulnerabilidad a los fenómenos extremos

La relación entre el nivel de desarrollo de una economía y la vulnerabilidad de ésta a las amenazas naturales es enormemente compleja y refleja el hecho de que el desarrollo es un proceso no lineal con muchas trayectorias distintas. Sin embargo, y según lo confirman los datos, durante las primeras etapas del desarrollo económico, la vulnerabilidad puede aumentar tanto en el nivel microeconómico como macroeconómico. En tanto que los cambios socioeconómicos conducen, por ejemplo, a la desintegración del apoyo familiar y de los mecanismos tradicionales para salir adelante, pueden producir un aumento de la vulnerabilidad de los grupos pobres y socialmente desfavorecidos. Como consecuencia, pueden intensificar la dependencia de los ingresos monetarios —más que de la producción en especie— y el desplazamiento de personas que acaban viviendo y buscando medios de subsistencia en lugares más expuestos a fenómenos extremos. Además, durante las primeras etapas del desarrollo es habitual la urbanización rápida no planificada, las normas de edificación y de uso de la tierra apenas se aplican, se presta poca atención al estado del medio ambiente, y se explotan los recursos naturales, por ejemplo, los bosques y el agua subterránea, potenciando todo ello los efectos de futuros fenómenos extremos (**véase la Nota de orientación 7**). Por otra parte, la creciente integración sectorial, geográfica y financiera intensifica los efectos multiplicadores macroeconómicos indirectos de la actuación desfavorable en un sector o una región particular en el resto de la economía, convirtiendo potencialmente las crisis locales en crisis nacionales.

En niveles superiores de desarrollo, las pérdidas materiales debidas a los desastres son mucho mayores, pero los efectos económicos de los mismos disminuyen proporcionalmente, debido en parte a la mayor inversión en medidas de mitigación y preparación, a la mejor gestión medioambiental, al mayor acceso a recursos financieros y los menores costos de oportunidad asociados, y a un menor grado de pobreza absoluta y, por lo tanto, de vulnerabilidad familiar. Además, es probable que en estos casos esté asegurada contra desastres una mayor proporción de los activos económicos del sector privado y que se reparta la carga a través de un reaseguro global.

Fuente: Benson, C. y Clay, E. J. *Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters*. Disaster Risk Management Series, No. 4. Washington D. C.: Banco Mundial, 2004. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/serlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&id=000012009_20040420135752

Buen gobierno.¹¹ En países de alto riesgo, las acciones encaminadas a mejorar el gobierno deben incluir mecanismos que aseguren:

- la existencia de marcos de política apropiados para integrar la reducción del riesgo de desastres como elemento central en la planificación del desarrollo;
- la existencia de disposiciones y capacidades institucionales, legislativas y normativas sólidas para la gestión del riesgo de desastres;
- la adopción de medidas financieras adecuadas para la gestión del riesgo de desastres, incluida la apropiada planificación financiera para desastres potenciales (véase más adelante);
- la participación de todas las partes interesadas pertinentes, incluidos grupos pobres y vulnerables, en la formulación de las políticas y la adopción de decisiones en torno a la gestión del riesgo de desastres;
- que los grupos de interés influyentes no debiliten los esfuerzos de reducción de la vulnerabilidad de los pobres a los fenómenos extremos;
- derechos de propiedad de los pobres garantizados, que estimulen la inversión en la mitigación;
- que la ayuda posterior a los desastres alcance a las personas que más la necesitan;
- que se minimicen las oportunidades de corrupción (p. ej., mediante controles financieros y sistemas de contabilidad diseñados y aplicados adecuadamente en lo relativo al uso de fondos para el socorro y la reconstrucción); y
- que los gobiernos y otros actores institucionales rindan cuentas de sus decisiones y acciones relativas a la gestión del riesgo de desastres.

11 Para un análisis más detallado, véase, p. ej., PNUD, ProVention, ONU-HABITAT y VNU (2005).

Un medio importante para integrar la reducción del riesgo de desastres es la descentralización, que promueve la participación y la autosuficiencia locales y mejora la rendición de cuentas. Sin embargo, a fin de asegurar que los gobiernos locales sean capaces de cumplir sus responsabilidades en la gestión de desastres, la delegación de responsabilidades debe ir acompañada de cesiones de poder y recursos financieros acordes.

Además, deben reconocerse los problemas potenciales de gobierno que pueden ocasionar los desastres, por ejemplo, la considerable presión que pueden ejercer sobre los sistemas de administración y la alteración que pueden causar en los procesos de consulta y participación.

Costos, presupuesto y financiación. En la asignación de los recursos públicos se debe tener en cuenta el riesgo de desastres, y se deben asignar los recursos apropiados a la reducción del riesgo de desastres y a la respuesta a desastres potenciales (**véanse las Notas de orientación 4 y 14**).

La tendencia a financiar las acciones de socorro y rehabilitación en casos de desastre mediante la desviación de parte de los recursos previamente asignados al desarrollo perturba la consecución de otros objetivos. La entrada masiva de ayuda externa para el socorro y la reconstrucción después de un desastre puede crear problemas de absorción que afecten a todas las áreas del gasto público. No obstante, los sistemas de establecimiento de prioridades de gastos—un elemento general de la buena gestión fiscal—, pueden desempeñar un importante papel para proteger los programas clave de reducción de la pobreza. Cuando ocurren desastres anual o periódicamente, y se plantean los gastos correspondientes, deben establecerse con antelación fondos para calamidades.

Resulta importante, asimismo, utilizar marcos de gastos a medio plazo que contribuyan a asegurar que las necesidades de reducción del riesgo no resulten del todo eclipsadas por las demandas a más corto plazo, más inmediatas, pero tal vez menos importantes a la larga.

Etapa 4. Establecer procedimientos de seguimiento y evaluación

Para que una ERP contribuya a mejorar la gestión del riesgo de desastres, debe incluir metas e indicadores pertinentes a corto y a largo plazo y los correspondientes sistemas de seguimiento y evaluación de la puesta en práctica, los logros y, especialmente, las consecuencias para los pobres (véase el Recuadro 8).

Preferiblemente, los indicadores deben ser cuantitativos (con sus datos de referencia a partir de los cuales medir los progresos), precisos, fácilmente obtenibles, pertinentes y suficientes para evaluar el desempeño. Puede resultar útil también utilizar indicadores desglosados por zonas geoclimáticas o geofísicas. Los indicadores de resultados deben basarse en la reducción de la vulnerabilidad, más que de las pérdidas, pues es posible que durante la vida de la ERP no ocurra ningún desastre. Los resultados de reducción del riesgo de desastres deben también vincularse a la consecución de los objetivos más amplios de la ERP, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el caso de que la ERP se base en éstos.

Para asegurar que se establecen indicadores y metas ajustados a la realidad y como comprobación adicional para asegurar que se han tenido en cuenta y abordado adecuadamente los posibles efectos de los desastres, es importante examinar, además, las consecuencias potenciales de los desastres (y otros trastornos) en la puesta en práctica de la ERP (por daños materiales o reasignación de recursos) y en sus efectos y resultados. En países de alto riesgo, puede resultar más apropiado incluir, para todos los objetivos de la ERP, metas e indicadores con intervalos de medición en lugar de indicadores con niveles puntuales y con opciones para “con desastre” y “sin desastre”. (**Véase la Nota de orientación 13** para un análisis más detallado.)

Recuadro 8

Indicadores de seguimiento y evaluación para la reducción del riesgo de desastres

Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DERP) existentes incluyen varios indicadores de insumos y de resultados para la reducción del riesgo de desastres. Están relacionados, por ejemplo, con los gastos planificados para determinadas actividades, el diseño y la aprobación de políticas pertinentes, la formación, y la construcción de infraestructura de mitigación estructural. Algunos documentos, incluidos los que buscan integrar aspectos de la reducción del riesgo de desastres en estrategias y programas más amplios de desarrollo, establecen además indicadores específicos de resultados y efectos relativos a los desastres, y en algunos casos miden los logros en la reducción del riesgo de desastres indirectamente a través de otros indicadores de resultados

(véase también la Nota de orientación 4):

- DERP de Viet Nam (2002): reducción a la mitad, para el año 2010, del número de personas que caen de nuevo en la pobreza debido a desastres y otros riesgos.
- Programa de gestión integral de desastres del DERP de Bangladesh (2005): disminución, en un 50 por ciento, del número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, aumento del empleo remunerado y reducción de las pérdidas de producción, de propiedades y de vidas.
- DERP de Camboya (2002): reducción de la superficie de tierras de cultivo afectadas por inundaciones y sequías, del valor monetario de las pérdidas por inundaciones y del número de personas afectadas por la sequía.

Etapa 5. Puesta en práctica, evaluación y posible modificación

Los logros y las deficiencias en la gestión del riesgo de desastres forman parte de la evaluación y las enseñanzas extraídas sirven para mejorar la eficacia de nuevas ERP. En la evaluación se debe examinar si el análisis original del riesgo de desastres fue suficiente; si el riesgo de desastres se abordó adecuadamente y de forma eficiente en función de los costos, la eficacia y la sostenibilidad de las actividades correspondientes, si los logros y los resultados de la ERP están potencialmente amenazados por fenómenos extremos futuros, y cómo han afectado los desastres ocurridos durante la puesta en práctica de la ERP a los resultados de la misma. Estas cuestiones deben estudiarse en la evaluación de la ERP en todos los países propensos a los desastres, se haya o no abordado explícitamente este tipo de riesgo de desastres. (Véase la Nota de orientación 13 para una orientación más detallada sobre la evaluación.)

Si durante la puesta en práctica de la ERP ocurre un desastre importante, puede ser necesario modificar la ERP. En este caso, todos los cambios realizados deben ser transparentes y racionales en relación con los objetivos clave de la ERP.

Etapa repetida. Consulta participativa

Las consultas acerca de la contribución de los desastres a los problemas de pobreza y las opciones correspondientes para fortalecer la resiliencia deben repetirse varias veces durante la preparación de una ERP, por ejemplo, para suministrar información suplementaria para el trabajo de diagnóstico, la determinación de programas de acción, la evaluación y la extracción de enseñanzas.

En este proceso deben incluirse los grupos altamente vulnerables conocidos, pobres y no pobres, a fin de determinar sus preocupaciones –incluida la percepción del riesgo–, su reacción y sus prioridades en el fortalecimiento de la resiliencia. Deben buscarse explícitamente las opiniones de familias encabezadas por mujeres, personas mayores, personas discapacitadas y otros grupos con riesgo de marginación social, pues con frecuencia son especialmente vulnerables a las amenazas naturales.

Además, debe consultarse a otras partes interesadas con conocimientos y competencias pertinentes, incluidos organizaciones de la sociedad civil (frecuentemente son las más activas en la promoción de las actividades de reducción del riesgo), funcionarios de ministerios sectoriales y secretarías pertinentes (p. ej., de asistencia social, agricultura, transporte, salud) del gobierno nacional y de las administraciones locales, organismos públicos especializados en desastres, el sector privado, e instituciones académicas y de investigación.

3. Factores críticos para el éxito

- *Reconocimiento previo de la importancia potencial de la reducción del riesgo de desastres.* Para asegurar que se preste la atención debida al tema en la labor inicial de análisis y diagnóstico relativo a la ERP y en el proceso de consulta correspondiente y, con ello, en la propia estrategia resultante, es fundamental reconocer con antelación que las amenazas naturales y la vulnerabilidad que generan son factores que contribuyen a la pobreza y entender que la vulnerabilidad es un problema de desarrollo más que humanitario.
- *Voluntad política y rendición de cuentas.* Los gobiernos y la comunidad internacional de desarrollo deben aceptar su responsabilidad frente a los pobres en la reducción del riesgo de desastres, comprometiéndose a largo plazo en el mismo. Es posible que los beneficios a corto plazo sean muy limitados –en el caso de no producirse un fenómeno adverso–, pero a largo plazo pueden ser considerables.
- *Apoyo técnico.* Debe proporcionarse orientación clara y fácilmente accesible para ayudar a los gobiernos a analizar y abordar los aspectos de la pobreza relacionados con los desastres.

- *Capacidad de sensibilización de los grupos vulnerables.* Deben escucharse y entenderse las opiniones y las necesidades de los grupos vulnerables. Esta es una labor potencialmente problemática, pues puede resultar difícil definir estos grupos y normalmente no es posible acceder a ellos a través de un único punto de entrada.
- *Minimización de costos.* Los aspectos del riesgo de desastres deben integrarse en la ERP a un costo mínimo. Reunir los análisis existentes de la vulnerabilidad a los fenómenos naturales extremos y de los efectos de los desastres en los pobres permite reducir los costos de preparación de la ERP. Además, prestar la debida atención a la reducción del riesgo de desastres en el diseño de otras medidas de reducción de la pobreza, en lugar de abordar la reducción del riesgo como actividad independiente, puede contribuir a reducir notablemente los costos de la puesta en práctica de la ERP.

Recuadro 9

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

ActionAid Internacional y Ayuda en Acción. *People-Centred Governance: Reducing Disaster for Poor and Excluded People. Policy Briefing for the World Conference on Disaster Reduction, Japan, January 18–22, 2005*. Johannesburgo y Madrid: ActionAid Internacional y Ayuda en Acción, 2005. Disponible en: http://www.actionaid.org/docs/people_centred_governance.pdf

ALNAP y ProVention Consortium. *South Asia Earthquake 2005: Learning from previous recovery operations*. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) y ProVention Consortium, 2005. Disponible en: http://www.alnap.org/publications/pdfs/ALNAP-ProVention_SAsia_Quake_Lessonsb.pdf

BAfD et al. *Poverty and Climate Change: Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation*. Banco Africano de Desarrollo (BAfD) et al., 2003. Disponible en: http://povertymap.net/publications/doc/PovertyAndClimateChange_WorldBank.pdf

Banco Mundial. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D. C.: Banco Mundial, octubre de 2002. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20175742~menuPK:435735~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>

DFID. *Disaster risk reduction: a development concern – A scoping study on links between disaster risk reduction, poverty and development*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 2004. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/drr-scoping-study.pdf>

DFID. *Key Sheets on Climate Change and Poverty*. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), 2004. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/climatechange/keysheetsindex.asp>

GTZ. *Linking Poverty Reduction and Disaster Risk Management*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2005. Disponible en: www.dkkv.org/DE/publications/ressource.asp?ID=154

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 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>

PNUD, ProVention, ONU-HABITAT y VNU. *Governance: Institutional and Policy Frameworks for Risk Reduction – Thematic Discussion Paper Cluster 1*. Documento preparado para la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 18 a 22 de enero, Kobe, Hyogo, Japón. Ginebra, Nairobi y Bonn: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Secretaría de ProVention Consortium, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), 2005. Disponible en: <http://www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/cluster1.htm>

Pueden descargarse documentos de estrategia de reducción de la pobreza y otros documentos relacionados en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20200608~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>

Esta Nota de orientación ha sido escrita por Charlotte Benson. La autora desea agradecer a los miembros del Grupo Consultivo del proyecto y de la Secretaría de ProVention Consortium su inestimable asesoramiento y sus útiles comentarios. Se reconoce con gratitud el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi). Las opiniones expresadas son las de la autora y no representan necesariamente los puntos de vista de los revisores o los organismos de financiación.

Las *Herramientas para la integración de la reducción del riesgo de desastres* abarcan una serie de 14 Notas de orientación preparadas por ProVention Consortium y destinadas a organizaciones de desarrollo que deseen adaptar las herramientas de valoración inicial y evaluación de proyectos, para integrar la reducción del riesgo de desastres en sus actividades de desarrollo en países altamente expuestos a fenómenos extremos. La serie abarca los siguientes temas: 1) Introducción; 2) Recopilación y utilización de información sobre amenazas naturales; 3) Estrategias de reducción de la pobreza; 4) Programación por países; 5) Gestión del ciclo del proyecto; 6) Marco lógico y matriz de resultados; 7) Evaluación ambiental; 8) Análisis económico; 9) Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad; 10) Enfoques centrados en la sostenibilidad de los medios de subsistencia; 11) Evaluación del impacto social; 12) Planes de construcción, normas de edificación y selección de emplazamientos; 13) Evaluación de iniciativas de reducción del riesgo de desastres; y 14) Apoyo presupuestario. 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