



Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres



EL BANCO MUNDIAL

MAH

De las palabras a la acción:

Guía para la implementación del Marco de Hyogo

Marco de Acción de Hyogo 2005-2015:
Aumento de la resiliencia de las naciones
y las comunidades ante los desastres



Naciones Unidas

Agradecimientos

La secretaría de la EIRD desea transmitir su agradecimiento a numerosas personas e instituciones socias, tanto de la misma Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), como de múltiples países del mundo por su valiosa colaboración en la elaboración de esta Guía.

El primer esbozo de la Guía se presentó en una reunión paralela de la undécima¹ sesión del Equipo de Trabajo Interinstitucional sobre la Reducción de Desastres (ETI/RD), celebrada en Ginebra, del 24 al 26 de mayo de 2005. Basándose en esas primeras ideas, el consultor Fouad Bendimerad desarrolló el concepto y la estructura iniciales de la Guía. Ese borrador fue debatido en la reunión del ETI/RD -12, que tuvo lugar en Ginebra entre el 22 y el 24 de noviembre de 2005¹. Tras nuevas aportaciones, la secretaría de la EIRD redactó un borrador revisado y convocó un encuentro de expertos internacionales en Ginebra en julio de 2006 para repasarlo y revisarlo de nuevo. En noviembre de 2006, se imprimió y difundió un borrador de consulta completamente diagramado para recabar más aportaciones y mejoras, así como para reunir un mayor número de ejemplos de buenas prácticas con el fin de incluirlos en la Guía. El capítulo 5 del documento, relativo a la preparación ante los desastres, se inspira en un proceso consultivo aparte bajo los auspicios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

Esta publicación no habría sido posible sin la aportación de personas y representantes de instituciones y países. Aunque se ha puesto todo el empeño en hacer mención de todos aquellos que han prestado su contribución, la secretaría de la EIRD lamenta la eventual omisión, en la siguiente lista, de cualquier organización o persona que haya colaborado en la Guía.

La Guía ha contado con la inestimable orientación y las aportaciones concretas de los miembros del ETI/RD, a saber: Naciones Unidas/internacional: Banco Mundial, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial de la Salud, Organización Meteorológica Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Programa Mundial de Alimentos, Unión Internacional de las Telecomunicaciones, Universidad de las Naciones Unidas, Voluntarios de las Naciones Unidas; regional: Asociación Iberoamericana de Defensa Civil y Protección Civil, Centro Asiático para la Preparación en Desastres, Centro Asiático para la Reducción de Desastres, Centro Conjunto de Investigación de la Comisión Europea, Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Sur, Comisión de la Unión Africana, Comité Interamericano sobre la Reducción de Desastres Naturales de la Organización de Estados Americanos, Consejo Interestatal CIS, Consejo de Europa, Secretaría de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África; sociedad civil: Ayuda en Acción Internacional, Centro de Aplicaciones y Predicciones Climáticas IGAD, Centro de Investigación sobre Epidemiología de Desastres, Centro Mundial para el Monitoreo de Incendios, Consejo Internacional de Uniones Científicas ICSU, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Iniciativa sobre Terremotos y Megaciudades y Reaseguros Munich.

Asimismo, se recibió la inestimable ayuda de las siguientes organizaciones: Asociación de Estados del Caribe, Comisión Huairou, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Instituto de Mitigación de Desastres de Toda la India, Instituto Nacional Indio de Gestión de los Desastres, Plan Internacional, Plataforma Internacional de Recuperación, Plataforma para la Promoción de Alerta Temprana/Programa Internacional de Alerta Temprana, Programa de Operaciones Satelitales UNOSAT del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, ProVention Consortium y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina-PREDECAN.

Merecen especial agradecimiento las siguientes personas por su valiosa aportación basada en el conocimiento y la experiencia: Cheryl Anderson, Amal Bendimerad, Mihir Bhatt, Ana Campos García, Luis Carpio, Dhar Chakrabarti, Olivia Coghlan, Tanya Miquilena de Corrales, Maxx Dilley, Elaine Enarson, Maureen Fordham, Johann Goldammer, Suranjana Gupta, Ilan Kelman, Shirley Mattingly, Ricardo Mena, Masahiko Murata, Masaaki Nakagawa, Junaid Nasir, Norah Niland, Ron Ockwell, Notate Pelesikoti, Everett Ressler, Loy Rego, Seyed Mohammad Sadatinejad, Carmen Schlosser, Anil K. Sinha, Etsuko Tsunozaki, Oliver van Damme, Zenaida Delica Willison, Ben Wisner y Ricardo Zapata.

El equipo editorial y de producción de la secretaría de la EIRD está compuesto por Mario Barrantes, Pedro Basabe, Reid Basher, Terry Jeggle, Silvia Llosa y Carolin Schaerpf, que contaron con el apoyo editorial de la consultora Bonnie Galvin. Otros profesionales de la secretaría de la EIRD que prestaron su colaboración fueron: Paola Albrito, Sálvano Briceño, Feng Min Kan, John Harding, Andrei Iatsenia, Helena Molin-Valdés y Praveen Pardeshi, así como los profesionales de las unidades de alcance regional de la EIRD en África, Asia y Latinoamérica y el Caribe.

La producción de esta Guía ha sido posible gracias a las aportaciones al Fondo Fiduciario para la Reducción de Desastres de la EIRD, realizadas por los gobiernos de Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Suecia, Suiza y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como por la Comisión Europea y el Fondo Global del Banco Mundial para la Reducción de Desastres y la Recuperación.

DARA ha traducido al español y ha contribuido a la actualización de la presente publicación como parte de su Iniciativa de Reducción de Riesgo de Desastres y de la colaboración con la EIRD. DARA es una organización internacional con sede en Madrid, de carácter independiente, sin ánimo de lucro y comprometida con la mejora de la calidad de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria a través de la evaluación. www.daraint.org

¹ Para más información, visite: www.unisdr.org/iatf

Preámbulo

El Marco de Acción de Hyogo (MHA, o HFA, por sus siglas en inglés) se formuló como una respuesta activa e integral a la preocupación internacional por el creciente impacto de los desastres en las personas, las comunidades y el desarrollo nacional. Basado en un estudio detenido de las tendencias en los riesgos de desastre, así como en la experiencia práctica en cuanto a la reducción del riesgo de desastres, y sometido a intensas negociaciones durante 2004 y principios de 2005, el MAH se concretó y adoptó finalmente por parte de 168 gobiernos en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, en la Prefectura de Hyogo, Japón, entre el 18 y el 22 de enero de 2005². El resultado esperado es “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”. El MAH contempla tres Objetivos Estratégicos y cinco Prioridades de Acción.

Una característica importante del MAH es su carácter no vinculante desde el punto de vista jurídico, lo que le permite establecer un conjunto bien fundamentado de requisitos técnicos y organizativos para la reducción de los riesgos de desastre, mientras que deja en manos de los gobiernos y de organizaciones relevantes la decisión sobre los detalles de su implementación, en función de sus necesidades y capacidades. Las responsabilidades de implementación y seguimiento están definidas para los diferentes actores, en particular los estados, las organizaciones regionales e instituciones internacionales y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). La responsabilidad fundamental recae en los estados, pero también es de vital importancia un entorno internacional de apoyo que lo haga posible.

Entre otras cosas, el MAH hace un llamamiento de apoyo a la EIRD para “fomentar procesos consultivos con objeto de establecer directrices y herramientas de política para cada ámbito de prioridad, utilizando los conocimientos especializados nacionales, regionales e internacionales correspondientes”. Este documento, titulado *De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo*, es el primer producto generado para dar respuesta a esa solicitud de apoyo. Se ha elaborado a partir de un dilatado proceso de redacción y consulta que ha contado con la participación de numerosas personas y organizaciones en muchos países. Inspirándose en su experiencia y en sus conocimientos especializados, la Guía describe 22 tareas organizadas para contribuir a abordar y orientar la implementación de las cinco Prioridades de Acción del MAH. Dependiendo de la situación nacional, las tareas pueden ofrecer puntos de partida excelentes para organizar la acción, o referencias útiles para someter a control las políticas y los procedimientos existentes. Los diferentes usuarios pueden consultar las partes de esta guía que les resulten más útiles, adaptando las tareas a sus necesidades concretas.

Un importante papel del sistema de la EIRD es desarrollar herramientas para ayudar a las autoridades gubernamentales y a otras organizaciones a implementar el MAH. Con la finalización de este primer documento de guía general, a partir de ahora, podremos fomentar los esfuerzos orientados al desarrollo de directrices para situaciones y sectores específicos. Con objeto de contribuir a este esfuerzo y mejorar las versiones futuras de esta Guía, agradeceremos los comentarios al respecto de lectores y usuarios.



Salvano Briceño, Director
Secretaría de la EIRD
30 de abril de 2007

² Para más información, visite: www.unisdr.org/wcdr

Índice

Agradecimientos	ii
Preámbulo	iii
Introducción	1
El Marco de Acción de Hyogo	1
Funciones y responsabilidades en la implementación del Marco de Acción de Hyogo	1
Concepto y organización de la Guía	3
Conjunto de principios rectores para la implementación de la reducción del riesgo de desastres	4
Pasos básicos para llevar a cabo una tarea	5
Capítulo 1. Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad	7
1.1 Participar en un diálogo con grupos multisectoriales interesados para establecer los fundamentos de la reducción de riesgo de desastres	9
1.2 Crear o fortalecer los mecanismos de coordinación sistemática para la reducción de riesgo de desastres	14
1.3 Evaluar y desarrollar las bases institucionales para la reducción del riesgo de desastres	21
1.4 Priorizar la reducción del riesgo de desastres y asignar los recursos adecuados	28
Capítulo 2. Mejorar la información sobre los riesgos y la alerta temprana	33
2.1 Establecer una iniciativa para la evaluación de los riesgos a nivel nacional	35
2.2 Revisar la disponibilidad de la información sobre los riesgos y la capacidad para recabar datos y su utilización	41
2.3 Evaluar las capacidades y reforzar los sistemas de alerta temprana	46
2.4 Desarrollar mecanismos de comunicación y difusión de la alerta temprana y de la información sobre el riesgo de desastre	52
Capítulo 3. Crear una cultura de seguridad y resiliencia	57
3.1 Desarrollar un programa para aumentar la concientización de la reducción del riesgo de desastres	59
3.2 Incluir la reducción de riesgo de desastres en el sistema educativo y la comunidad de investigación científica	64
3.3 Desarrollar capacitación en reducción del riesgo de desastres en sectores claves	70
3.4 Mejorar la recopilación, difusión y utilización de la información sobre la reducción del riesgo de desastres	75
Capítulo 4. Reducir los riesgos en sectores clave	81
4.1 Medio Ambiente: Incorporar la reducción del riesgo de desastres a la gestión medioambiental y de los recursos naturales	83

4.2	Necesidades sociales: Establecer mecanismos para aumentar la resiliencia de las personas en situación de pobreza y de los más vulnerables	90
4.3	Planificación física: Establecer medidas para incorporar la reducción del riesgo de desastres a la planificación urbana y al ordenamiento territorial	94
4.4	Estructuras: Reforzar los mecanismos para mejorar la seguridad de las construcciones y la protección de las instalaciones críticas	101
4.5	Estimular las actividades de reducción de riesgo de desastres en los sectores de producción y servicios ...	105
4.6	Instrumentos financieros/económicos: Crear oportunidades para la participación del sector privado en la reducción del riesgo de desastres	110
4.7	Recuperación post-desastres: Desarrollar un proceso de planificación de la recuperación post-desastre que incorpore la reducción del riesgo	116
Capítulo 5. Fortalecer la preparación para la respuesta		121
5.1	Desarrollar un entendimiento común y actividades que contribuyan a la preparación ante los desastres ...	123
5.2	Evaluar las capacidades y los mecanismos de preparación ante los desastres	127
5.3	Fortalecer la planificación y la programación para la preparación ante los desastres	134
Anexos		141
Anexo I:	Acrónimos	141
Anexo II:	Referencias	144
Anexo III:	Indicadores para evaluar el progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo Prioridades de 1 a 5	151
Anexo IV:	Terminología	153
Anexo V:	Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Preparación de un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo	157
Anexo VI:	Marco conceptual para la reducción de los desastres.	162
	Resumen del Marco de Acción de Hyogo	164

Introducción

El Marco de Acción de Hyogo

En los últimos años, no han faltado avisos recordándonos que debería darse la más alta prioridad a la mejora de la gestión de las amenazas naturales y a la reducción del riesgo de desastres (RRD). La necesidad de una estrategia global de reducción de desastres se ha puesto de manifiesto por una sucesión de catástrofes, en especial el tsunami del Océano Índico ocurrido en 2004 y que se cobró la vida de 250.000 personas, pero también los terremotos en Pakistán e Indonesia; las pertinaces sequías en África; las olas de calor y los incendios en Europa; los huracanes en América Central y Estados Unidos; y los deslizamientos desencadenados por los tifones en el sudeste asiático.

En enero de 2005, más de 4.000 representantes de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), institutos académicos y el sector privado se dieron cita en Kobe, Japón, en la segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (CMRD) y concluyeron las negociaciones sobre el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (MAH)³. Este Marco de Acción, adoptado por 168 estados, establece un claro resultado esperado: la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. Asimismo, fija un conjunto pormenorizado de prioridades que han de alcanzarse antes de 2015.

El Marco de Acción de Hyogo hace hincapié en que la reducción del riesgo de desastres es una cuestión fundamental para las políticas de desarrollo, además de ser de interés en varias áreas científicas, humanitarias y medioambientales. Los desastres socavan los logros en el campo del desarrollo al empobrecer a las personas y las naciones. La falta de esfuerzos firmes para abordar las pérdidas ocasionadas por los desastres hará que éstos se conviertan en un obstáculo cada vez más grave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para contribuir a alcanzar el resultado esperado, el Marco de Acción de Hyogo identifica cinco Prioridades de Acción específicas:

1. Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad.
2. Mejorar la información sobre los riesgos y las alertas tempranas.
3. Crear una cultura de seguridad y resiliencia.
4. Reducir los riesgos en sectores claves.
5. Fortalecer la preparación para una respuesta eficaz.

Funciones y responsabilidades en la implementación del Marco de Acción de Hyogo

El MAH describe las responsabilidades de diferentes agentes respecto a su implementación. La responsabilidad fundamental de la implementación recae en los estados, pero la colaboración y cooperación entre todos los grupos interesados, incluidas las ONG, será de vital importancia para mejorar la resiliencia de las comunidades. La contribución de las organizaciones regionales e internacionales también es fundamental. En este sentido, la EIRD de Naciones Unidas, que engloba a grupos multisectoriales interesados, desempeña un papel decisivo y, en el MAH, se le han asignado responsabilidades específicas. El sistema⁴ de la EIRD apoya las políticas y los mecanismos de coordinación nacionales, fomenta la coordinación regional e internacional, estimula el intercambio de buenas prácticas, revisa y documenta el progreso respecto a la implementación del MAH y elabora herramientas prácticas para ayudar a los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones a promover e implementar medidas de RRD en sus respectivos países

³ El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres puede descargarse de la página web de la EIRD en: www.unisdr.org/hfa

⁴ Por "sistema de la EIRD" se entiende los diferentes organismos, plataformas, programas y mecanismos nacionales, regionales e internacionales establecidos de manera expresa para apoyar la implementación de la EIRD y el MAH. Para más información, visite www.unisdr.org

y regiones. Una de esas herramientas para los responsables de la adopción de decisiones es esta Guía.

Las funciones y responsabilidades de las principales categorías de grupos interesados identificados en el Marco de Acción de Hyogo se resumen en las siguientes notas.

Funciones y responsabilidades de los estados

Reconociendo su responsabilidad fundamental de salvaguardia de la seguridad de sus ciudadanos, los estados tienen el compromiso de:

- Desarrollar mecanismos nacionales de coordinación.
- Conducir evaluaciones de referencia sobre la situación de la reducción del riesgo de desastres.
- Publicar y actualizar resúmenes de los programas nacionales.
- Revisar el progreso nacional para la consecución de los objetivos y las prioridades del Marco de Acción de Hyogo.
- Implementar instrumentos jurídicos internacionales relevantes.
- Integrar la reducción del riesgo de desastres en las estrategias respecto al cambio climático.

El Marco de Acción de Hyogo no especifica qué ministerios en concreto deberían asumir la responsabilidad de supervisar su implementación, ya que esta elección es una prerrogativa nacional. Además, la reducción del riesgo de desastres se extiende a todos los sectores y exige la atención de la mayoría de los ministerios. No obstante, cabe destacar que la mayor parte de los países cuentan con un ministerio o una organización oficial que se ocupa de la gestión de los desastres y las emergencias, o de la protección civil, y que esas instancias suelen tener una adecuada concientización y entendimiento de los peligros y riesgos naturales, y motivación para reducir los riesgos de desastre. En esos casos, es razonable que a la organización encargada de la gestión nacional de los desastres se le confiera la plena responsabilidad de fomentar y promover la implementación del Marco de Acción de Hyogo, lo que implica someter la cuestión a la atención de las más altas instancias del gobierno, para estimular el desarrollo de mecanismos nacionales de implementación, cultivar una plataforma nacional para la RRD, y alentar a otras organizaciones estatales y de la sociedad civil de todos los sectores a adoptar e implementar medidas para la reducción del riesgo en sus áreas de responsabilidad. En otros casos, estas funciones y responsabilidades pueden recaer en otros ministerios como el del Interior o el de Medio Ambiente.

Funciones y responsabilidades de las organizaciones regionales

Aparte de sus esfuerzos a nivel interno, los estados también acordaron intensificar la cooperación internacional para la reducción del riesgo de desastres a través de organizaciones regionales e internacionales. Entre las tareas identificadas a nivel regional se encuentran:

- Promover programas regionales para apoyar la RRD, como en la cooperación técnica.
- Conducir evaluaciones regionales de referencia y revisar el progreso.
- Apoyar el desarrollo de centros regionales de colaboración y de capacidades regionales de alerta temprana.

Funciones y responsabilidades de las organizaciones internacionales y de la EIRD

A las organizaciones internacionales –y a la EIRD en particular– se les ha hecho un llamamiento para que alienten y apoyen esos esfuerzos nacionales y regionales mediante una serie de actividades, a saber:

- Integrar la RRD en sus programas para prestar asistencia a los países propensos a los desastres.
- Apoyar a nivel global la recopilación de información coherente, realizar pronósticos y promover el intercambio de información.
- Desarrollar recursos de información, incluyendo las buenas prácticas y el material de orientación.
- Garantizar la coordinación de los esfuerzos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones.
- Brindar asesoramiento y prestar asistencia a los gobiernos para apoyar el esfuerzo en la implementación del MAH.
- Revisar con periodicidad el progreso respecto a la implementación del Marco de Acción de Hyogo.

Concepto y organización de la Guía

Propósito y diseño de la Guía

La Guía se ha concebido para ofrecer asesoramiento sobre estrategias útiles en la implementación del MAH. Constituye una síntesis de la rica experiencia que existe en todo el mundo sobre cómo gestionar y RRD. La Guía puede ayudar a los estados a evaluar en qué punto se encuentran en el proceso de implementación y, sobre la base de la experiencia y la estructura existentes, a identificar las posibles deficiencias y los siguientes pasos que resulta oportuno dar. No pretende cubrir todos los riesgos, ni todos los elementos de la RRD. Algunos apartados esbozan puntos y procesos básicos para la RRD, mientras que otros describen tareas más complejas.

Dado que en los estados recae la principal responsabilidad de la RRD, la Guía va dirigida a los gobiernos nacionales y a sus gobiernos locales subsidiarios, incluyendo a los responsables de la toma de decisiones, los líderes y los profesionales, y otros funcionarios públicos. Asimismo, se espera que la Guía sea del interés de un público diverso y que pueda utilizarse en diferentes niveles para varios propósitos, como por ejemplo por líderes y representantes de sectores específicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, el sector privado, el sector académico, las organizaciones nacionales e internacionales y todos aquellos que trabajen en la RRD.

La secretaría de la EIRD ha preparado esta Guía en respuesta al párrafo 33 (b) del MAH, según el cual el sistema de la EIRD debe "contribuir a la implementación del presente Marco de Acción, detectar las deficiencias de aplicación y fomentar procesos consultivos con objeto de establecer directrices y herramientas de política para cada ámbito de prioridad". La Guía se ha elaborado gracias a amplias consultas a actores clave en la reducción del riesgo de desastres, entre los que se cuentan agencias socias y expertos, plataformas nacionales y agencias regionales.

Estructura y utilización de la Guía

La Guía está compuesta de esta introducción, cinco capítulos de tareas específicas recomendadas y un conjunto de anexos complementarios. En la introducción, se explica de forma concisa cuáles son sus orígenes y objetivos y se incluye, además, información orientadora adicional. Los principales capítulos de la Guía, uno por cada una de las cinco Prioridades de Acción del Marco de Hyogo, contienen un conjunto de 22 tareas recomendadas, vinculadas a un área fundamental de esfuerzo para la implementación de la reducción del riesgo de desastres. Se ofrecen consejos prácticos paso a paso sobre cómo acometer la tarea. También se recogen ejemplos ilustrativos de todo el mundo, así como enlaces a fuentes complementarias de información y definiciones de términos clave.

Dado que cada país se encuentra en una etapa diferente en la reducción del riesgo de desastres y en la implementación del MAH, las tareas de la Guía se presentan de una forma casi independiente, de manera que los usuarios puedan elegir y acometer las tareas concretas que sean más oportunas en función de sus propias circunstancias y prioridades. Aunque cada tarea es en cierta medida autosuficiente, existen vínculos con otras tareas. En la Guía se recogen observaciones sobre esos vínculos y sobre cómo el trabajo realizado para una tarea puede contribuir a llevar a término otra. Pese a que la mayoría de las tareas no tienen por qué realizarse en un orden secuencial, resulta importante organizar primero la implementación de las tareas de la Prioridad 1, ya que ello establece los fundamentos para otras tareas, garantizando el respaldo político e institucional del gobierno y los líderes.

Dado que es necesario mucho trabajo para implementar de forma integral el MAH, habrá diferentes caminos que conduzcan hacia este objetivo. Las 22 tareas propuestas en esta Guía no cubren todas las necesidades, sin embargo, han sido seleccionadas como áreas fundamentales en las que los logros pueden ser especialmente beneficiosos para RRD. En todos los casos, se invita a los usuarios a utilizar la Guía lo que resulte útil en sus contextos nacionales, y a aplicar las medidas y los conceptos generales presentados de manera que se articulen en sus políticas y sistemas ya existentes.

En los varios anexos del final de la Guía puede encontrarse información adicional complementaria, que incluye un conjunto consolidado de indicadores para medir el progreso respecto a las cinco Prioridades de Acción, referencias útiles, un cuadro resumen del Marco de Acción de Hyogo, un diagrama con el esbozo de un marco conceptual para entender el trabajo de la reducción del riesgo de desastres y una lista exhaustiva de terminología.

Indicadores para monitorear el progreso

El MAH pone el acento en la necesidad de desarrollar indicadores que puedan utilizarse para monitorear el avance en materia de RRD. Un indicador es una expresión específica para medir el progreso tal como "existe un marco jurídico para la reducción del riesgo de desastres", o "la reducción de riesgos forma parte de la currícula escolar primaria". Se pretende que esos indicadores sean sencillos, medios simples para comprobar o evaluar el estado de un elemento importante del riesgo de desastre o de una acción de reducción de riesgo de desastres. Pueden contribuir a orientar el diseño de políticas y proyectos, y a evaluar la eficacia de actividades específicas de RRD. Los indicadores de impactos medibles como "el número de víctimas mortales registradas en una catástrofe natural" son importantes para monitorear el progreso total en la implementación del MAH.

Cada capítulo de la Guía propone un conjunto de indicadores relevantes para la prioridad de acción que se aborda en él. Los indicadores aparecen también consolidados en el anexo II. Estos indicadores están basados en otro documento que está redactando la secretaría de la EIRD como respuesta al llamamiento del MAH de promover la orientación en cuanto a indicadores de progreso genéricos. (Ese documento se titula Indicadores para Evaluar el Progreso en materia de Reducción del Riesgo de Desastres).

Conjunto de principios rectores para la implementación de la RRD

La experiencia pasada en la reducción de los riesgos ha conducido al desarrollo de algunos principios básicos que sustentan o promueven la consecución de una reducción efectiva del riesgo de desastres. Los siguientes principios se presentan a los usuarios de la Guía como orientación. Muchos de ellos se reconocen y recalcan explícitamente en el Marco de Acción de Hyogo.

- Los estados son los principales responsables de implementar las medidas para RRD. La RRD debe ser una parte esencial de la inversión en desarrollo sostenible de un estado. Los estados tienen la capacidad y la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y sus bienes nacionales reduciendo el riesgo de pérdidas que se originan consecuencia de los desastres. Sin embargo, los estados no pueden hacerlo solos. Una RRD eficaz depende de los esfuerzos de muchos grupos interesados diferentes, como las organizaciones regionales e internacionales o la sociedad civil, que engloba a los voluntarios, el sector privado, los medios de comunicación y la comunidad científica.
- La RRD debe integrarse en las actividades de desarrollo. Los desastres socavan los logros en materia de desarrollo conseguidos con tanto esfuerzo, matando personas, destruyendo medios de vida y atrapando a muchos en la pobreza. Los estados pueden minimizar esas pérdidas integrando las medidas para reducir el riesgo de desastres en las estrategias de desarrollo, evaluando los riesgos potenciales como parte de la planificación del desarrollo y asignando recursos para la reducción de riesgos, incluso en planes sectoriales. Dadas las enormes pérdidas para el desarrollo producidas en todo el mundo como consecuencia de los desastres, los bancos de desarrollo y las instituciones de asistencia internacional están concediendo ahora cada vez más importancia a la integración de la reducción de riesgos en las políticas y las prácticas en materia de desarrollo. Al mismo tiempo, la RRD también está siendo reconocida por los actores humanitarios como componente fundamental de sus políticas y programas, para evitar la pérdida de vidas y de medios de subsistencia, y para reducir la necesidad o el alcance de la respuesta y el socorro humanitarios.
- Un enfoque multi-riesgo puede mejorar la efectividad. Una comunidad determinada suele estar expuesta a riesgos como consecuencia de toda una variedad de amenazas, que pueden ser de origen naturales o inducidas por los humanos y que pueden ser producto de fuerzas hidrometeorológicas, geológicas, biológicas, tecnológicas o medioambientales. El riesgo resultante acumulado no puede abordarse de manera efectiva si los actores se limitan a planificarse sólo para sucesos peligrosos seleccionados. Un enfoque multi-riesgo implica traducir y relacionar el conocimiento de todos los tipos de amenazas en el marco de la gestión de desastres y riesgos, de estrategias políticas, de evaluaciones profesionales y análisis técnicos, y de capacidades operativas y entendimiento público, para una mayor efectividad y rentabilidad.
- El desarrollo de capacidad es una estrategia fundamental para la reducción del riesgo de desastres. El desarrollo de la capacidad es necesario para crear y mantener el potencial para que las personas, las organizaciones y las sociedades puedan gestionar por sí mismos sus riesgos en forma exitosa. Esto exige no sólo formación y asistencia técnica especializada, sino también el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y las personas para reconocer y reducir los riesgos en sus localidades. Ello abarca transferencia de tecnología sostenible, intercambio de

información, desarrollo de redes, capacidades de gestión, conexiones profesionales y otros recursos. El desarrollo de capacidad ha de sustentarse a través de instituciones que apoyen la creación y el mantenimiento de la capacidad como objetivos permanentes en curso.

- Es necesario descentralizar la responsabilidad de la reducción de riesgo de desastres. Muchas actividades para reducir los riesgos de desastre han de implementarse en el ámbito provincial, municipal y local, ya que las amenazas y las poblaciones expuestas son específicas de áreas geográficas concretas. Asimismo, las responsabilidades administrativas para gestionar los factores de riesgo clave, como la zonificación del uso de la tierra o los permisos para construir, suelen recaer en esas instancias. Con el fin de reconocer y responder a esas características específicas desde el punto de vista local, es necesario descentralizar las responsabilidades y los recursos para la reducción del riesgo de desastres y hacerlas recaer en las autoridades subnacionales o locales pertinentes, según el caso. La descentralización también puede motivar el aumento de la participación local, así como la mejora de la eficiencia y el reparto equitativo de los beneficios de los servicios locales.
- La reducción efectiva del riesgo de desastres exige la participación de la comunidad. La participación de las comunidades en el diseño y la implementación de actividades contribuye a garantizar que éstas se ajusten bien a las vulnerabilidades reales y a las necesidades de las personas afectadas. Este compromiso fundamentado ayuda a evitar problemas y efectos secundarios cuando sobrevienen sucesos peligrosos. Los enfoques participativos pueden aprovechar de manera más efectiva los mecanismos indígenas existentes para enfrentar los riesgos y son eficaces a la hora de fortalecer el conocimiento y las capacidades de la comunidad. Esos enfoques suelen ser más sensibles al género, la cultura y otras cuestiones específicas del contexto que pueden debilitar o fortalecer a personas y grupos concretos a la hora de emprender acciones en el ámbito local. La incorporación de las perspectivas locales en las decisiones y las actividades también contribuye a garantizar que los cambios en la vulnerabilidad y las percepciones del riesgo se reconozcan y se tengan en cuenta como factores en los procesos institucionales, las evaluaciones de riesgos y otros programas y políticas.
- El género es un factor principal en el riesgo de desastres y en la implementación de la RRD. Se trata de un principio organizativo fundamental en todas las sociedades, y por lo tanto, los hombres y las mujeres son diferentes ante el riesgo de desastres. En todos los escenarios (en el hogar, en el trabajo o en el vecindario), el género moldea las capacidades y los recursos de las personas para minimizar el daño, adaptarse a las amenazas y responder a los desastres. Las catástrofes pasadas han demostrado que las mujeres con bajos ingresos y las que sufren marginación por su estado civil, su capacidad física, su edad, su estigma social o su casta están en una situación especialmente desfavorecida. Sin embargo, en la base de la pirámide, las mujeres suelen estar bien posicionadas para gestionar los riesgos debido a su condición tanto de usuarias como de gestoras de los recursos medioambientales, al igual que de sostén económico, cuidadoras y trabajadoras comunitarias. Por estas razones, es necesario identificar y utilizar la información que contempla la diferenciación de género para garantizar que las estrategias de reducción de riesgos estén correctamente dirigidas a los grupos más vulnerables y se implementen de manera efectiva a través de los roles tanto de mujeres como de hombres.
- Las alianzas entre el sector público y privado son una importante herramienta para RRD. Estas sociedades público-privadas son asociaciones conjuntas voluntarias constituidas para abordar objetivos compartidos mediante acciones de colaboración. Pueden agrupar a organizaciones públicas como agencias gubernativas, instituciones profesionales y/o académicas y ONG, junto a organizaciones empresariales como firmas, asociaciones industriales y fundaciones privadas. Dado que los potenciales impactos negativos de las amenazas naturales afectan de la misma manera a los intereses públicos que a los privados, las sociedades público-privadas pueden ofrecer oportunidades para combinar recursos y conocimientos especializados para actuar conjuntamente con el fin de reducir los riesgos y las pérdidas potenciales. Por tanto, pueden mejorar la resiliencia de las comunidades.
- La RRD ha de adecuarse a los escenarios particulares. Las circunstancias políticas, socioeconómicas, culturales, medioambientales y de riesgo de los estados varían mucho. Las medidas satisfactorias para reducir los riesgos en un escenario pueden no funcionar en otros. La adecuación implica aprovechar la experiencia de los otros, por ejemplo mediante la revisión del contexto de medidas concretas, así como de la naturaleza de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, y posteriormente ajustarlas para implementar políticas y actividades que sean adecuadas para los contextos locales. Un aspecto importante de la adecuación es la concientización de la diversidad cultural y el reconocimiento de las diferencias entre los grupos de personas en cuanto a la lengua, los sistemas socioeconómicos y políticos, la religión, la etnia y su relación histórica con la naturaleza. Las estructuras locales sociopolíticas y las condiciones culturales, como las formas de parentesco, los derechos tradicionales, las redes comunitarias y

familiares y los sistemas de liderazgo, casi siempre persisten en momentos de tensión. Es importante tomar esos factores como punto de partida y basarse en ellos a la hora de diseñar e implementar nuevas políticas y prácticas.

Pasos básicos para llevar a cabo una tarea

Cada una de las tareas descritas en la Guía puede abordarse como una actividad independiente autónoma que suele implicar una serie de pasos como la planificación, la consulta y la información. Aunque las tareas tienen diferentes objetivos, con frecuencia, los pasos necesarios son similares. Para ayudar a los usuarios de la Guía a planificar las tareas, fomentar su consecución satisfactoria y estimular el uso eficiente de los recursos, se traza seguidamente una sucinta revisión de los principales pasos comunes a la hora de gestionar las actividades.

1. Desarrollar un plan de trabajo interno. Un plan de trabajo ayuda a los gestores de las actividades a determinar los recursos humanos y económicos que hacen falta para acometer la tarea, así como el tiempo necesario para llevar a cabo todas las actividades de la misma.
2. Obtener las aprobaciones o los acuerdos necesarios. Recabar el compromiso de altas instancias de las autoridades contribuye a garantizar los recursos necesarios y a aumentar el perfil político necesario.
3. Identificar grupos interesados. Los grupos interesados son las partes interesadas en las actividades o afectadas por ellas y que pueden contribuir a su logro, o bien impedirlo. El conjunto de grupos interesados varía en función de las diferentes tareas. La tarea 1.1 ofrece más detalles sobre este paso.
4. Recopilar información. La necesidad de datos e información variará mucho dependiendo de la tarea, y su recopilación puede producirse en varios pasos a lo largo del proceso. Será necesario un conjunto de información básico preliminar sobre las condiciones imperantes del riesgo de desastres y las políticas de reducción de los mismos, con el fin de identificar la naturaleza del problema que la tarea debe abordar y de ofrecer un punto de referencia o “criterio” documentado respecto al que pueda medirse más tarde el éxito de esa tarea.
5. Convocar una reunión de planificación y organización con todos los grupos interesados. Este paso implica desarrollar y acordar de manera conjunta:
 - El alcance de la tarea, sus objetivos y su meta.
 - Un plan de trabajo (adaptado a partir del plan de trabajo interno, con el fin de incluir a otros grupos interesados).
 - Las funciones y responsabilidades de las personas y las agencias.
 - Los métodos para acometer la tarea.
 - Los métodos para informar de los resultados intermedios.
 - Las estrategias de comunicación y difusión de la tarea durante y después de su consecución.
 - Una estrategia para gestionar los procesos de trabajo, monitorear el progreso, generar recomendaciones y promover su implementación.
6. Acometer la tarea. El gestor de la tarea necesitará garantizar que los miembros del equipo y los subgrupos entiendan lo que se espera de ellos y que dispongan de los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones. El gestor de la tarea también ha de supervisar el trabajo, monitorear el progreso y resolver cualquier problema que pueda surgir.
7. Realizar consultas y comprobar el alcance. El éxito de la tarea suele depender de si los grupos interesados están de acuerdo en que las actividades satisfacen sus necesidades y expectativas. Por lo tanto, para hacer que la tarea siga su curso y fomentar el consenso, los gestores deberán informar y consultar con regularidad y, cuando sea necesario, integrar las opiniones de los grupos interesados. Al hacer partícipe a un amplio conjunto de grupos interesados también será posible que éstos aprendan de la tarea y que identifiquen y aprovechen las oportunidades para implementar la reducción de riesgo de desastres.
8. Difundir los resultados. En este paso, los gestores transmiten, a través de los medios de comunicación, los resultados de la consecución de la tarea a varios sectores gubernamentales implicados, a otros grupos interesados relevantes y a la sociedad en general. El capítulo 3 presenta estrategias de comunicación específicas y útiles.
9. Realizar un seguimiento. Entre los detalles específicos de este paso, que variarán mucho dependiendo de la tarea, puede incluirse la abogacía interna y externa para garantizar el reconocimiento y la adopción de cualquier recomendación y plan.
10. Monitorear y evaluar. El monitoreo y la evaluación contribuyen a que los gestores midan el progreso y valoren la efectividad de los proyectos. Es necesario contemplar ambos dentro de la etapa de planificación para garantizar que se recopile la información adecuada como parte de todas las actividades y que el proceso esté diseñado de forma adecuada para responder a las cuestiones de gestión relevantes, particularmente en relación a la rentabilidad total y a los logros esperados con los grupos objetivo.