



**Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas de
PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA
19 y 22 de enero de 2007
Naciones Unidas**

Documento de antecedentes

Tema 1 del programa: Preparación y oportunidades en casos de desastres naturales

Documento de antecedentes para la Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas Enero de 2007

Preparación y oportunidades en casos de desastres naturales

I. Aprovechar los desafíos

1. Los primeros seis años del siglo XXI han estado marcados por un aumento de las pérdidas económicas y la devastación humana causadas por los desastres naturales. Solamente en 2005, alrededor de 157 millones de personas sufrieron los efectos de los riesgos naturales, un aumento de 7 millones con respecto a 2004. En la primera mitad de 2006, se produjeron 174 casos de desastre en 68 países, que costaron la vida de miles de personas y provocaron daños por valor de 6.200 millones de dólares¹. Las tendencias actuales indican que el número y las consecuencias de los fenómenos naturales seguirán aumentando.
2. Los desastres naturales y los procesos relacionados con el desarrollo tienen repercusiones mutuas. Los desastres afectan muy negativamente las vidas y el sustento de las personas y ponen en peligro los hogares, los servicios básicos y la infraestructura. Además, la destrucción suele tener consecuencias desproporcionadas para los grupos más pobres y más vulnerables, entre ellos las mujeres, los niños, los jóvenes y los ancianos. Los desastres naturales periódicos y de amplia escala menoscaban los avances en el desarrollo y ponen en peligro las posibilidades de los países de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A la inversa, el proceso de desarrollo puede tener importantes consecuencias –tanto positivas como negativas– en el agravamiento o la reducción de los riesgos de desastre.
3. La preparación se define en este documento como la adopción oportuna de medidas destinadas a reducir las pérdidas y el sufrimiento, satisfacer las necesidades y mejorar la capacidad de resistencia. La preparación se refiere sobre todo a la importancia que tiene anticipar posibles circunstancias y consecuencias, responder a los riesgos y reducir sus efectos. El desafío de la preparación es por tanto evitar la pérdida de vidas y minimizar los daños e interrupciones en el sustento, los servicios básicos y la infraestructura de las comunidades. Hay dos aspectos generales de la preparación que conviene subrayar: la **preparación para la respuesta en casos de emergencia**, según la cual las medidas se consideran desde la perspectiva de las situaciones de emergencia a corto plazo; y la **preparación como reducción de riesgos**, que tiene en cuenta una perspectiva a más largo plazo para abordar los patrones de riesgo.
4. El doble desafío de la preparación –preparación para la respuesta en casos de emergencia y preparación como reducción de riesgos– es la preocupación fundamental del diálogo sobre la “preparación en casos de desastres naturales” propuesto para la

¹ Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de Desastres.

Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas de PNUD/UNFPA, UNICEF y PMA, que se celebrará del 19 al 22 de enero de 2007. Este documento de antecedentes ha sido preparado de manera conjunta por UNICEF, PMA, PNUD y UNFPA con el objetivo de delinear las oportunidades específicas que presenta la adopción de nuevas medidas a fin de mejorar la preparación nacional para abordar las necesidades humanitarias y contribuir a reducir las pérdidas debidas a las consecuencias de los desastres naturales.

II. Preparación para una respuesta eficaz

5. La preparación para los desastres naturales es tan antigua como la humanidad. Los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades de todo el mundo llevan a cabo importantes actividades destinadas a mejorar la preparación, y estos esfuerzos aportan claramente una contribución positiva. Sin embargo, es preciso reforzar aún más las actividades vigentes para reducir las pérdidas de vidas y propiedades y el sufrimiento humano que causan los desastres naturales.

6. La preparación para casos de desastre es por lo general adecuada cuando, en el momento en que se produce un fenómeno natural, se ejecutan rápida y eficazmente funciones esenciales con el objetivo de reducir al mínimo las pérdidas y se aprovechan al máximo las capacidades de las sociedades afectadas para superar la situación y recuperarse de las consecuencias de los desastres. Tres preguntas pueden ayudar a determinar cuáles son las medidas necesarias que es preciso tomar para resolver las deficiencias en materia de preparación: ¿Cuáles son los riesgos reales y potenciales de un desastre natural y qué amenazas representan? ¿Qué medidas se están tomando para reforzar la resistencia a fin de proteger vidas, propiedades y funciones sociales? ¿Qué otras medidas podrían garantizar una mayor protección contra las repercusiones potenciales y una reducción sostenible de los factores de riesgo?

7. El desafío de la preparación para casos de desastre recae principalmente sobre las comunidades afectadas y las autoridades nacionales. Juntos deben desempeñar la importante función de reforzar la resistencia, por medio de toda la gama que ofrece la gestión de riesgos: prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación. No hay nada que pueda sustituir la asunción de responsabilidades por parte del país y una activa capacidad de liderazgo con la participación firme de todas las partes interesadas. Por tanto, el apoyo externo debe centrarse en fortalecer la preparación nacional ante los desastres naturales.

8. Fortalecer la preparación nacional puede contribuir a reducir las pérdidas y garantizar una respuesta más rápida para resolver las necesidades más urgentes. Sin embargo, los niveles de preparación varían considerablemente; en la mayoría de los casos, una preparación inadecuada esta vinculada más estrechamente a una respuesta deficiente que a la falta de capacidad. Incluso cuando existe una capacidad excepcional, es muy probable que se produzcan problemas en la respuesta ante la situación de emergencia si las preparaciones han sido inadecuadas en relación con las excepcionales exigencias que presenta cualquier situación de desastre.

9. **Mejorar los sistemas de alerta temprana.** Se reconoce ampliamente que una condición previa de la preparación es la información que permite a las personas y los responsables de los servicios tomar medidas oportunas ante un desastre natural potencial inminente. Se han tomado numerosas medidas para apoyar el mejoramiento de los sistemas de alerta temprana, y este concepto ha recibido una atención considerablemente mayor desde que se produjo el tsunami en el Océano Índico. La reducción en las tasas generales de mortalidad, debido especialmente a que se produjo una organización más adecuada de las evacuaciones durante las tormentas y las inundaciones, son la prueba de las contribuciones positivas de tales actividades. Sin embargo, todos los sistemas de alerta temprana pueden mejorarse aún más, y la preparación nacional puede reforzarse para abordar varias esferas fundamentales. A continuación se señalan tres de ellas.

10. *Acceso a los instrumentos.* Los conocimientos mundiales y los instrumentos para detectar y evaluar los riesgos de tormentas, inundaciones y otros fenómenos naturales potenciales están mejorando rápidamente, así como la capacidad de comunicación técnica para compartir esta información y enviar mensajes de alerta. La respuesta futura a los desastres dependerá del acceso y la utilización de la información de alerta temprana mundial y nacional disponible, así como del vínculo con los equipos nacionales y locales de respuesta. Como resultado, es posible lograr mejoras importantes para que las organizaciones y las comunidades expuestas a los desastres naturales refuercen la integración de los sistemas de alerta temprana disponibles en los procesos y actividades en marcha, y para que los instrumentos de alerta y seguimiento tempranos puedan adaptarse aún más a su uso en la esfera local.

11. *Centrarse en la alerta y preparación tempranas.* Cada vez se reconoce más que las actividades de alerta y preparación tempranas deberían integrar indicadores sobre el bienestar humano y otros factores que influyen en la capacidad de resistencia y superación. Por ejemplo, los indicadores de alerta que se derivan de la evaluación de cultivos y de otros tipos de vigilancia de la sequía no son suficientes para poner en marcha una respuesta de emergencia a la desnutrición infantil. Esto se debe a que la sequía y las malas cosechas solamente explican parcialmente los niveles elevados de desnutrición, ya que la distribución de los alimentos en el hogar, las prácticas de destete y el deficiente estado de salud de los niños, por ejemplo, agravan también las vulnerabilidades existentes. De igual modo, con respecto a las necesidades que se dan en otros tipos de fenómenos naturales, realizar una transición a partir de las actividades centradas en la alerta temprana hacia un mayor reconocimiento de los factores que influyen en la capacidad de resistir y superar la situación de las comunidades afectadas ofrece una oportunidad importante para mejorar la eficacia de la preparación nacional y de las actividades de alerta temprana.

12. *Factores sociales y culturales.* Es también esencial mejorar los vínculos entre las “alertas tempranas” y la adopción de medidas. Las alertas que no conduzcan a una adopción apropiada de medidas prestan una escasa contribución, y las medidas en respuesta a las alertas dependen solamente en parte de las alertas técnicas o de la tecnología. La manera en que las familias y las comunidades perciben las amenazas, comprenden las alertas y conocen las medidas apropiadas que se deben tomar,

constituyen algunos de los factores que influyen en que se tomen las medidas correctas. A este respecto, el conocimiento local y los sistemas tradicionales de alerta pueden desempeñar funciones esenciales, lo que subraya la importancia de comprometer a los grupos más vulnerables, entre ellos los niños. En su conjunto, la eficacia de la preparación y de la alerta temprana puede mejorar considerablemente por medio de una comprensión e integración mayores de los factores sociales que influyen en la toma de decisiones a todos los niveles.

13. **Mejorar la fiabilidad de la respuesta para casos de emergencia.** Éste sigue siendo un objetivo vigente en las actividades de preparación. Los sistemas de respuesta ante situaciones de emergencia han avanzado hacia sistemas más estructurados para orientar la respuesta de emergencia, y hacia protocolos de acción más sistemáticos que incluyen procedimientos operativos uniformes. Aunque una respuesta eficaz a las situaciones de emergencia exigirá siempre flexibilidad e innovación, los procesos vigentes para reforzar las estructuras existentes y utilizar procedimientos operativos uniformes mejorará aún más la preparación nacional ante los desastres naturales.

14. Cada vez se reconoce más que una planificación para imprevistos de base amplia es un proceso que contribuye a la mejora de la fiabilidad en la respuesta a las situaciones de emergencia. La planificación para imprevistos intenta determinar las necesidades de la respuesta y los acuerdos adoptados para evitar o superar los obstáculos que puedan impedir una adopción eficaz de medidas. En su calidad de instrumento clave de la preparación, la práctica de la planificación para imprevistos varía todavía ampliamente y en todos los sistemas es posible observar problemas que afectan a la eficacia de la planificación para imprevistos. Las experiencias recientes han subrayado que una planificación para imprevistos eficaz (a) debe ser un proceso de planificación dinámica; (b) debe llevarse a cabo *con* quienes tienen que actuar, en lugar de *para* ellos; (c) la calidad de la planificación y preparación debe ser objeto de seguimiento; y (d) debe conducir a la adopción de medidas esenciales de preparación.

15. **Movilización de la respuesta en situaciones de emergencia.** El mejoramiento de las capacidades para movilizar y gestionar la respuesta en situaciones de emergencia puede favorecer la preparación nacional. Una movilización eficaz en respuesta a los desastres naturales exige una serie de medidas, entre ellas: mejorar la evaluación, poner en práctica planes de acción, fijar normas y medidas de orientación, enviar personal para las actividades de gestión y apoyo; movilizar recursos, suministros y operaciones logísticas; gestionar información; y gestionar asistencia interna y externa.

16. *Aprovechar la capacidad local.* Aunque este elemento se subestima a menudo en la respuesta a los desastres naturales, ha resultado sin embargo fundamental para mejorar la preparación nacional. Los sistemas nacionales, las familias, las comunidades y los recursos públicos y privados poseen todos ellos capacidades que pueden contribuir enormemente a la respuesta en situaciones de emergencia. En el proceso de mejora de la preparación nacional, un desafío decisivo consiste por tanto en contribuir a fomentar la resistencia en todos los segmentos de la sociedad para poder determinar eficazmente las

capacidades existentes y movilizarlas a fin de abordar las necesidades generadas por los desastres y fomentar una recuperación más rápida.

17. *Gestión nacional de la asistencia.* La asistencia externa de otros sistemas nacionales, de organizaciones regionales y de las Naciones Unidas, la industria privada, las organizaciones de la sociedad civil y las redes mundiales pueden también aportar contribuciones positivas a la respuesta en situaciones de emergencia y la recuperación posterior. Sin embargo, el número de grupos que ofrecen ayuda en los desastres naturales, y el tipo de asistencia que proponen, han aumentado rápidamente. Por tanto, una sólida gestión nacional debe ser uno de los principales elementos en las actividades nacionales de preparación. Sin una coordinación de este tipo, la asistencia en amplia escala, por muy bien intencionada que sea, puede menoscabar la recuperación y las capacidades locales, mientras que una asistencia externa bien gestionada puede mejorar considerablemente los esfuerzos que se realicen en el plano local.

III. Reducción de riesgos como preparación nacional

18. Las repercusiones de los fenómenos naturales están marcadas por la manera en que las sociedades gestionan los riesgos. El que una amenaza se convierta en un desastre depende de las medidas de protección que se pongan en vigor para mitigar las repercusiones potenciales, incluidas la reducción del propio riesgo y la reducción de la vulnerabilidad humana. El riesgo es una función de la exposición a los peligros y la vulnerabilidad subyacente de la población. Por ejemplo, una población puede estar “en situación de riesgo” cuando, debido a un cambio climático, a la degradación del medio ambiente, a las prácticas poco seguras de construcción, a la mayor densidad demográfica y a la pobreza, las comunidades tienen muy pocas oportunidades para tomar medidas de protección suficientes contra las tormentas y las inundaciones.

19. De este modo, la reducción del riesgo puede resultar previsor, al garantizar –por medio de medidas como la planificación del uso de la tierra, el establecimiento de controles y otro tipo de acciones– que el desarrollo no genere nuevos riesgos. También puede ser compensatoria, al preocuparse por la creación de sistemas de alerta temprana, la capacitación del personal para la gestión de la respuesta, la preparación de planes de evacuación, etc. Estas últimas medidas tienen como objetivo mitigar las pérdidas derivadas del riesgo acumulado y actual. La fase de recuperación después de un grave desastre presenta una oportunidad única para practicar ambos tipos de reducción de riesgos.

20. En enero de 2005, 168 países aprobaron la *Declaración de Hyogo* durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe, Japón, con miras a la aplicación del *Marco de Acción de Hyogo*. La aplicación de este consenso mundial exhorta a los países a que realicen cinco tareas:

- Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local, con una firme base institucional para su aplicación.

- Determinar, evaluar y supervisar los riesgos de desastre y mejorar la alerta temprana.
- Utilizar los conocimientos, la innovación y la educación para cimentar una cultura de seguridad y resistencia.
- Reducir los factores de riesgo subyacentes.
- Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de responder a todos los niveles.

Unos 92 países hasta la fecha han establecido, o se encuentran en el proceso de establecer, plataformas nacionales para la reducción de riesgos. El objetivo de una cobertura universal podría ayudar a que la iniciativa del Marco de Acción de Hyogo contribuya a la preparación nacional en todo el mundo.

21. Los programas para la reducción de riesgos presentan oportunidades decisivas para mejorar la preparación nacional en caso de desastres naturales. Cuando se fomenta la toma de medidas apropiadas en los planos nacional y local, es posible reducir las pérdidas potenciales debidas a los desastres naturales y las sociedades pueden encontrarse en una mejor posición para abordar los desastres. Fundamental para el fomento de la toma de medidas es la necesidad de aumentar la concienciación, promover una amplia participación en las cuestiones de la preparación en todas las esferas de la sociedad, y transformar la evaluación de los riesgos locales en medidas de protección. Para lograr estos objetivos, los programas de preparación y de reducción de riesgos necesitan en un apoyo prioritario por medio de una mejora de la promoción, respaldo financiero y la adopción de medidas nacionales firmes para convertir en acciones prácticas los principios de la preparación.

IV. Las contribuciones de PNUD, UNFPA, UNICEF y PMA

22. Los fondos y programas de las Naciones Unidas han invertido considerables recursos y esfuerzos para establecer una capacidad eficaz de preparación y respuesta en casos de emergencia. Estos esfuerzos se han centrado en reforzar la preparación nacional para casos de desastre, fortalecer las capacidades de preparación y respuesta del sistema de las Naciones Unidas para proporcionar apoyo, y mejorar la labor de los organismos humanitarios para prepararse ante las emergencias y responder a ellas.

23. *Apoyo de los organismos de las Naciones Unidas a la preparación nacional.* Los Estados Miembros y los organismos de las Naciones Unidas han prestado apoyo al fomento de la capacidad nacional para las situaciones de emergencia desde el inicio de la organización. Para UNICEF, la importancia de las situaciones de emergencia comenzó desde su fundación en 1946; los principios fundacionales de la organización consagran el fomento de las capacidades nacionales. Desde su fundación en 1963, el PMA ha transformado sus funciones –que principalmente consistían en proporcionar asistencia para el desarrollo– y se dedica ahora sobre todo a prestar apoyo a las respuestas internacionales y nacionales en el marco de las operaciones de socorro y recuperación. El PNUD, por su parte, ha prestado desde hace mucho tiempo apoyo al desarrollo de sistemas nacionales de emergencia. UNFPA ha reconocido cada vez más la función

importante que debe desempeñar ese organismo en las situaciones de emergencia, especialmente en lo que atañe a las cuestiones de población, demografía, género – inclusive la violencia sexual y de género– y la salud de la reproducción.

24. El PNUD y UNICEF, por ejemplo, han prestado apoyo conjunto durante muchos años al programa de capacitación sobre preparación nacional para casos de desastre en Bangladesh. El PNUD, en colaboración con asociados ministeriales, sigue prestando apoyo a la creación de sistemas institucionales y legislativos nacionales para la gestión de los riesgos de desastre, que, a su vez, influyen y configuran las políticas nacionales destinadas a integrar las preocupaciones sobre la reducción de riesgos en los planes de desarrollo. Por medio de apoyo técnico directo, el PNUD contribuye activamente a integrar la planificación y la gestión de la reducción de riesgos en las fases de la recuperación después de un desastre grave. UNICEF apoya el fomento de la capacidad nacional con respecto a las amenazas esenciales que las situaciones de emergencia presentan para la infancia. La organización ha comenzado también una iniciativa mundial de cuatro años para fomentar capacidades en la esfera de la educación durante las situaciones de emergencia, con actividades para incluir medidas de reducción de riesgos, y está colaborando con la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres en la promoción de la utilización mundial de un instrumento pedagógico infantil sobre seguridad y riesgo, denominado “Riskland”. El PMA trabaja activamente junto a los gobiernos para apoyar la puesta en vigor de la Declaración de Hyogo. UNFPA ha apoyado cada vez más el fomento de la capacidad nacional en la preparación para las situaciones de emergencia como una parte integral de las actividades sistemáticas de los programas de país. Por ejemplo, en Irán, UNFPA presta asistencia a los asociados nacionales en el fortalecimiento de su capacidad de preparación para abordar cuestiones relacionadas con la salud de la reproducción en las situaciones de emergencia y posbélicas. Se han establecido protocolos y se han organizado sesiones de capacitación sobre cómo proporcionar información y servicios para la salud de la reproducción durante las crisis humanitarias.

25. Otros organismos de las Naciones Unidas han prestado también apoyo a la preparación nacional, por lo general como una extensión de sus funciones normales: ACNUR, con respecto a los temas de refugiados; la OMS, con respecto a los riesgos de salud; el PNUMA, con respecto a los riesgos del medio ambiente; y así sucesivamente. En 1972 se estableció la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, predecesora de OCAH, con el fin de mejorar el apoyo y la coordinación internacionales para cuestiones de emergencia, especialmente desastres naturales. Hoy en día, OCAH está ayudando a coordinar y apoyar las actividades nacionales de preparación.

26. *Mejoramiento de las capacidades de los fondos y los programas para prestar un mayor apoyo a los esfuerzos nacionales.* Con el apoyo de los Estados Miembros y los asociados, organismos como UNICEF, PMA, PNUD y UNFPA han mejorado considerablemente sus capacidades internas de preparación y respuesta en situaciones de emergencia, con el fin de apoyar mejor los esfuerzos nacionales. UNICEF, por ejemplo, ha reforzado sus funciones de apoyo en situaciones de emergencia a todos los niveles, ha

institucionalizado la preparación y la planificación para imprevistos en todas las oficinas, ha mejorado las capacidades de política y operaciones y ha producido nuevos módulos de capacitación y simulación. El PMA ha mejorado igualmente sus capacidades de preparación y respuesta en situaciones de emergencia mediante la modernización de la evaluación, la planificación para imprevistos y las capacidades operativas. El PMA ha integrado la preparación para situaciones de emergencia en toda la organización, y actualmente utiliza ampliamente la planificación para imprevistos y las operaciones como instrumentos estratégicos de planificación y como parte de la iniciativa de gestión de riesgos corporativos de la organización. Igualmente, se han creado establecimientos regionales de respuesta, como los Almacenes de equipo y material humanitario de las Naciones Unidas, para garantizar una respuesta más oportuna, eficaz y apropiada. El PNUD ha mejorado su capacidad para prestar apoyo a los aliados nacionales por medio del apoyo a la preparación nacional ante desastres naturales y con respecto a la prevención, la reducción de riesgos y la recuperación. La Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA apoyó en septiembre del 2006 una nueva estrategia de UNFPA para la preparación para casos de emergencia, respuesta humanitaria, transición y recuperación. Estas actividades realizadas por nuestros organismos se llevan a cabo en asociación con entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, institutos técnicos y centros de excelencia.

27. *Trabajar juntos para mejorar la preparación nacional.* Los organismos de las Naciones Unidas están colaborando estrechamente en las actividades para mejorar la preparación nacional en casos de emergencia, un proceso que está más reforzado aún por los procesos vigentes de reforma de las Naciones Unidas, que incluyen posibilidades muy prometedoras, por medio de los nuevos “grupos temáticos”, para una mejor respuesta en situaciones de emergencia. UNICEF, PMA, PNUD y UNFPA comparten información sistemáticamente sobre programas y estrategias de preparación y trabajan estrechamente en el Subgrupo de Trabajo sobre preparación y planificación para imprevistos del Comité Permanente entre Organismos, que reúne a diversos organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, con el fin de alentar un análisis común y una planificación coordinada para imprevistos en casos de desastres naturales y otras amenazas.

28. A nivel nacional, los equipos de país de las Naciones Unidas han recibido la recomendación de dar una mayor prioridad a la preparación e incluir temas relacionados con la reducción de riesgos en las actividades nacionales de apoyo y en los ciclos comunes de planificación (por ejemplo, Evaluación común para los países/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Por consiguiente, estas preocupaciones se reflejan en los programas de país para cada uno de los fondos y programas de las Naciones Unidas. Esta labor se coordina con la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres para proporcionar a los gobiernos un apoyo más coherente y consolidado en la reducción de desastres, vinculando el sistema a las estrategias nacionales de desarrollo, con miras a proteger contra los desastres a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

V. Conclusión

29. La preparación nacional para casos de emergencia es un proceso de larga duración en el cual las sociedades de todo el mundo trabajan para proteger a sus ciudadanos y sus bienes. Aunque es preciso reconocer que esta tarea ha generado avances considerables, las pérdidas debidas a los desastres naturales siguen aumentando. El mejoramiento de la preparación nacional tiene que incluir un objetivo dual: mejora de la preparación nacional para abordar con eficacia las necesidades cuando se produzcan los desastres, y reducción de riesgos para apoyar la preparación a largo plazo. Estas actividades exigen una mayor visibilidad pública, estar respaldadas por recursos y medidas prácticas, y una movilización a gran escala, con hincapié en la preparación de la comunidad. Los fondos y los programas del sistema de las Naciones Unidas están comprometidos conjuntamente a apoyar los esfuerzos nacionales en el reto mundial que presenta la reducción de las consecuencias de los desastres naturales.