

Ayuda de la ONU en la mitigación de desastres

*Incluyendo reducción y preparación para el riesgo en el programa regional del PNUD*¹

Este capítulo se concentra principalmente en fomentar la mitigación de desastres en el contexto de planificación y programas de desarrollo a largo plazo, en particular, a través del programa regional del PNUD y otros proyectos financiados a través de UNDR0. Las medidas de mitigación pueden también fomentarse activamente en el contexto de rehabilitación y reconstrucción posterior al desastre.

Mitigación de desastres como tema de desarrollo

Las amenazas son parte del ambiente natural y de aquél creado por el hombre. Cada vez que se elabore planes de desarrollo se debe considerar la exposición a peligros y riesgos de consecuencias desastrosas. Sin lugar a dudas el PNUD debe considerarlos en una etapa temprana de la formulación y diseño de programas y proyectos.

Es necesario tener conocimiento de la relación que existe entre desastres y desarrollo en todos los ciclos de los proyectos y programas regionales del PNUD. Las necesidades y opciones de mitigación deben ser abordadas específicamente en cuanto a:

- Diálogo continuo entre el PNUD, otras agencias de la ONU, el gobierno y donantes de ayuda.
- El ciclo del programa regional: en la preparación de la Nota de Consulta del PNUD y la Nota del Administrador, y en el documento, revisión y proceso de evaluación del programa regional.
- El ciclo del proyecto: en la identificación, diseño y formulación, aprobación (Comité de Evaluación de Proyectos/Comité de Acción), ejecución (Informe de Progreso, Reunión Tripartita,) y evaluación.

Es esencial que los organismos gubernamentales responsables de establecer prioridades de desarrollo y planificación estén totalmente conscientes del impacto que tienen las amenazas naturales y creadas por el hombre en las sociedades y economías. Este solo hecho puede requerir algunas iniciativas de creación de instituciones durante la preparación y la ejecución del programa regional.

El DMT-ONU debería revisar las prioridades y posibilidades de ayuda internacional, especialmente en casos donde se anticipa la necesidad de asistencia técnica en diferentes sectores y diferentes organizaciones o agencias de la ONU que se espera otorgarán financiamiento.

El contexto para los esfuerzos de mitigación de desastres yace dentro de las políticas del PNUD y UNDR0 según se establece en el siguiente panel.

¹ Este capítulo ha sido adaptado del Capítulo 2 del **Manual para el Manejo de Desastres PNUD/UNDR0**.

Panel 2A/1

Finalidades de las políticas del PNUD y UNDRRO relacionadas a desastres

Con el fin de asegurar que los países en desarrollo entienden totalmente los riesgos de desastres y aprovechen las técnicas más eficientes para mitigar los desastres, el PNUD y UNDRRO pretenden:

- Aumentar la capacidad de las sociedades para evitar, o proteger ellas mismas sus propiedades y medios de subsistencia, contra los riesgos asociados con peligros naturales y causados por el hombre.
- Estimular la integración de programas de reducción de riesgos y medidas de preparación para catástrofes durante la planificación de presupuestos relacionados al desarrollo en todos los sectores.
- Construir teniendo conocimiento y experiencia local de las amenazas y mecanismos de tolerancia en caso de desastre.
- Facilitar intercambio entre los países con tendencia a desastre de las experiencias, conocimientos y capacidades relacionadas al control de desastres.
- Asegurar que los programas y proyectos financiados por el PNUD, que contribuyan a la reducción de riesgos, no están ellos mismos sujetos a riesgos mayores y que no exacerben los efectos adversos de los riesgos potenciales.

Panel 2A/1

Finalidad de la política del PNUD y UNDRRO relacionada a desastres.

Del Manual para el Manejo de Desastres PNUD/UNDRRO

P. ¿En qué etapa de la programación y ciclo del proyecto regional puede un experto del programa abordar las oportunidades de mitigación?

R. _____



Evaluación de necesidades, políticas y capacidad de mitigación de desastres

Casi todos los países han establecido algún tipo de convenio institucional en los diversos aspectos del control de desastres. Muchos han iniciado algunas medidas de reducción de riesgos y/o preparación para el desastre. Algunos países están bastante avanzados, otro menos. Se determinará la capacidad para evaluar riesgos, planificación y ejecución del proceso de mitigación, basándose en una evaluación de las políticas, estrategias y medidas de mitigación del gobierno.

La evaluación es necesaria y debe permitir que el representante residente determine, con el gobierno:

- Si se requiere asistencia técnica para evaluar riesgos y amenazas.
- La prioridad para asignar en el programa regional un proceso de preparación y reducción de riesgo.
- La extensión en la cual se puede incorporar medidas de reducción de riesgo en los proyectos planeados a efectuarse en diversos sectores.
- La necesidad de proyectos “independientes” de preparación y/o reducción de riesgo.

Se debe emitir un juicio razonable respecto a los efectos posibles de la amenaza, la conveniencia y economía de las medidas existentes de preparación y reducción de riesgos y respecto a la capacidad que tienen los participantes de tomar estas medidas. El Anexo 2B del manual indica las consideraciones de esta evaluación.

La evaluación será la base para incluir los problemas relacionados a desastres en la Nota de Consulta del PNUD y Nota del Administrador, que se basan en, o abordan, los temas indicados en el panel 2B/1 del manual. También pueden hacer referencia a la política del PNUD respecto a alcanzar los objetivos del proyecto Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales.

Panel 2B/1

Elementos a considerarse explícitamente durante las primeras etapas del desarrollo del programa regional

- La experiencia de desastres recientes.
- La extensión en la cual se aborda explícitamente la relación entre amenazas y objetivos socioeconómicos en estudios de planes de desarrollo nacional, sectoral o multisectoral.
- Los efectos de desastres naturales en actividades de desarrollo del pasado, incluyendo aquellas financiadas por el PNUD mediante el programa regional.
- Discusiones en reuniones del Grupo Consultivo del Banco Mundial, y mesas redondas respaldadas por el PNUD, que acentúan el vínculo entre desastre y desarrollo.
- Las opciones disponibles para reducir en su totalidad las pérdidas socioeconómicas y los retrocesos del desarrollo, por medio de la integración de medidas de preparación y reducción de riesgos en todas las actividades de desarrollo.
- Posibilidades específicas para reducir riesgos y realzar la preparación a nivel nacional y local mediante asistencia técnica dentro de los programas del sector.
- La disponibilidad de recursos nacionales e internacionales para procesos de mitigación.
- La posible utilidad de asistencia técnica para evaluar las necesidades en la mitigación de desastres.
- Los convenios institucionales para coordinación intersectoral de actividades de mitigación de desastres.

Panel 2B/1

Elementos a considerarse en forma explícita en las primeras etapas del desarrollo del programa regional.

Manual para el Manejo de Desastres PNUD/UNDRO

P. Escoja un sector que usted conozca, p.ej., vivienda, salud, agricultura, etc. Enseguida, analice sus propias experiencias y responsabilidades dentro de ese sector con los elementos indicados en el Panel 2B/1.

R.

Identifique el desastre de magnitud más reciente en su país.

¿Se aborda explícitamente la importancia de la relación entre amenazas y objetivos socio-económicos en los planes de desarrollo nacional, estudios sectoriales o multisectoriales?

¿Cuáles han sido los efectos de desastres naturales en actividades de desarrollo previas?

¿Se efectúan discusiones en las reuniones del Grupo Consultivo del Banco Mundial y mesas redondas respaldadas por el PNUD, en las cuales se acentúa el vínculo entre desastre y desarrollo?

¿Cuáles son las opciones disponibles para reducir en su totalidad las pérdidas socioeconómicas y los retrocesos del desarrollo mediante la integración de medidas de preparación y reducción de riesgo en todas las actividades de desarrollo?

Identifique una posibilidad específica para reducir riesgos y estimular la preparación a nivel nacional y local mediante asistencia técnica dentro de los programas sectoriales.

¿Qué disponibilidad de recursos nacionales e internacionales existe para el proceso de mitigación?

¿Qué utilidad tiene la asistencia técnica para evaluar las necesidades en la mitigación de desastres?

¿Qué convenios institucionales existen para la coordinación intersectorial de actividades de mitigación de desastre?



Fuentes de información: necesidad de pericia técnica

La integración de todos los elementos comprendidos en la evaluación de riesgos es una tarea multidisciplinaria y compleja. El representante residente, en colaboración con otros miembros del DMT-ONU debería:

- a) Determinar si los ministros de gobierno pertinentes u otras organizaciones ya han reunido los datos de evaluación de riesgos pertinentes, o si tienen capacidad de hacerlo.
- b) Revisar la información disponible, identificando diferencias o insuficiencia de información disponible.

Cuando se requiera reunir más datos, el representante residente y el DMT-ONU debe:

- a) Identificar las instituciones regionales y nacionales que podrían contactarse para solicitar y consolidar la información requerida.
- b) Estimular al gobierno para que inicie los estudios necesarios.
- c) Definir los requisitos de asistencia técnica para la recolección y análisis de datos, cuando sea necesario.

La asistencia técnica de parte de UNDRRO debe solicitarse cuando se necesite. Si es posible, el análisis debe efectuarse antes de preparar la Nota de Consulta. Con el consentimiento del gobierno y de la Sede del PNUD, los fondos de reservas para proyectos especiales deben disponerse para este propósito, si se requieren.

El análisis y las conversaciones resultantes con el gobierno y otras agencias pertinentes debería conducir a la definición de una estrategia que aborde temas relacionados a desastres en el programa regional.

Identificación y formulación de proyectos

La identificación y selección de proyectos debe realizarse considerando riesgos relacionados a amenazas y políticas y estrategias nacionales de mitigación.

Hay que considerar dos aspectos:

- a) Posible interacción entre proyectos propuestos en todos los sectores y amenazas conocidas en las áreas del proyecto. La finalidad principal de dichos proyectos es el mejoramiento en el sector en cuestión. Pero como el proyecto se encuentra en un área de amenazas conocidas, debe:
 - Protegerse de la amenaza
 - No aumentar la vulnerabilidad de la población ante la amenaza
 - No empeorar las amenazas existentes o crear nuevas
- b) Posible necesidad de proyectos “independientes” para mitigación de desastres con objeto de reducir el riesgo de desastres o aumentar la preparación nacional. La finalidad principal de dichos proyectos es el mejoramiento de algunos aspectos en el control de desastres — por ejemplo, elaborar planes de preparación a nivel local y nacional, o equipar y capacitar a funcionarios y dirigentes comunitarios para que tengan una respuesta eficiente al desastre.

Los proyectos independientes de mitigación de desastres cuya finalidad es reducir los riesgos eliminando la amenaza o la vulnerabilidad de la sociedad a ellos, o aumentando la capacidad de las organizaciones, funcionarios y comunidades para prepararse y responder a las amenazas. Dichos proyectos

deben formar parte de un sector organizativo; por ejemplo, Ministerio de Salud o del Interior. Sin embargo, el impacto "multisectorial" de los desastres induce a colocar el proyecto en más de un sector, o bajo el dominio de una entidad responsable de la coordinación de sectores múltiples.

Proyectos independientes típicos de mitigación de desastres:

- a) Proyectos para creación de instituciones que fortalezcan la capacidad de las instituciones gubernamentales para incorporar consideraciones de control de desastres en el proceso de planificación, o para llevar a cabo evaluación de riesgos.
- b) Proyectos para elaborar planes nacionales o subnacionales de preparación en caso de desastres, desarrollar mecanismos de aviso y respuesta y asegurar el entrenamiento necesario.
- c) Proyectos para introducir o fortalecer medidas protectoras de tipos especiales, tales como control de inundaciones o implantar construcciones resistentes a terremotos o ciclones.
- d) Proyectos para respaldar sistemas de aviso oportuno contra la hambruna y vínculos entre estos sistemas y los organismos de control de desastres, en países propensos a sequías, fracaso de cultivos y aprovisionamiento de alimentos inseguro.

Los proyectos que cuentan con uno o más aspectos de mitigación de desastres, como su objetivo principal, deben ser normalmente diseñados por —o por lo menos desarrollados en consulta con— UNDRO.

Evaluación de riesgos de desastres en todos los proyectos en zonas de riesgo

Los proyectos cuyas actividades están ubicadas en áreas conocidas como peligrosas, deben evaluarse desde la perspectiva del riesgo de un desastre, sin tomar en cuenta su sector o marco institucional. Este mismo planteamiento se usa para revisar los proyectos desde una perspectiva ambiental, o desde la perspectiva de la mujer en el desarrollo. Este concepto se aplica a las revisiones conducidas a nivel de terreno y de las oficinas centrales. Aunque puede parecer fácil la necesidad de incorporar reducción de riesgos en un proyecto que incluye la construcción de infraestructura, también esto se aplica a los proyectos de creación de instituciones. Por ejemplo, el personal de salud debe ser educado para saber como actuar después de un desastre y los maestros de escuela deben participar en la preparación de una conducta para que la comunidad sepa responder a los avisos.

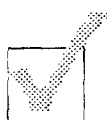
En las evaluaciones se debe considerar si el proyecto y sus resultados pueden ser afectados en forma adversa por una amenaza y, por lo tanto, si necesitan ser protegidos de aquella; si se aumentará la vulnerabilidad de la población en el área, o se empeorará la amenaza o se creará alguna nueva.

La evaluación debe determinar si en el proyecto se han creado dispositivos de seguridad adecuados —posiblemente incluyendo medidas específicas para reducción de riesgos— y, en caso contrario, qué pasos adicionales deberían tomarse para asegurar su ejecución.

El Formulario de Revisión de Proyecto "Desastres y Desarrollo" (DYD) (anexo 2B del manual) debe completarse y adjuntarse al Documento de Proyecto para uso en revisiones y evaluaciones de proyecto. Los resultados de la evaluación deben aparecer en las secciones D y J del marco de formulación del proyecto (PFF, por el inglés) y B6(f) y F del Documento de Proyecto.

Si se cree que un proyecto contribuirá notablemente en la reducción de riesgos (directa o indirectamente), esto debe indicarse en las secciones del PFF y del Documento de Proyecto, como "problema que será abordado". Esto también deberá indicarse como objetivo del proyecto, especificando los resultados, actividades e intereses correspondientes.

Se debe invitar a UNDR0 para que revise y comente, desde una perspectiva de riesgos, los proyectos cuyas actividades se ubicarán en áreas propensas a desastres repentinos (naturales o tecnológicos)



Lista para planificar la reducción de riesgos de desastres

Con objeto de evaluar las necesidades, políticas y capacidad de mitigación de catástrofes, debe emitirse un juicio relacionado a las amenazas y sus posibles efectos, la conveniencia y conveniencia económica de las medidas existentes de preparación y reducción de riesgos, y la capacidad que tienen todos los participantes para tomar estas medidas. Esta lista muestra los puntos que se deben considerar en la evaluación.

*Lista para
planear reducción
de riesgos de
desastres para el
Programa
regional PNUD*

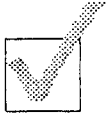
De Anexo 2A,
Manual para el
Manejo de
Desastres PNUD/
UNDR0

Políticas nacionales en relación a riesgos de desastres y planificación de desarrollo

- ¿En la planificación de desarrollo se han considerado peligros relacionados a riesgos? ¿Hay políticas para reducción de riesgo: a nivel nacional? ¿Para áreas específicas con tendencia a desastres?
- ¿Hay mecanismos institucionales para integrar problemas relacionados a riesgo en la planificación de desarrollo y para asegurar coordinación intersectoral?
- Si/cuando se planifican nuevos asentamientos humanos, ¿se consideran las amenazas y riesgos naturales y se elaboran medidas adecuadas en la planificación?

Conocimiento y análisis de riesgos y opciones

- ¿Qué nivel de conocimiento de los riesgos relacionados a amenazas existe entre los expertos en planificación central y organismos sectoriales?
- ¿Qué impacto han tenido los desastres (en todas formas de impacto de peligros) en iniciativas de desarrollo y en situaciones de los grupos más vulnerables en una sociedad?
- ¿Se ha analizado los datos de los peligros conocidos (naturales y causados por el hombre)? ¿Se ha preparado mapas de riesgos? ¿Se ha actualizado la información y los mapas a medida que cambian las condiciones peligrosas, o cuando nuevas poblaciones o actividades económicas se trasladan a zonas peligrosas?



- ¿Se ha identificado totalmente la población, infraestructura, bienes económicos industriales y agrícolas, servicios esenciales y programas e inversiones de desarrollo en caso de riesgo?
- ¿Se ha hecho estimaciones específicas de los posibles efectos económicos y sociales que tendrán los impactos de amenazas especiales en los diversos elementos a riesgo y sobre la sociedad en conjunto?
- ¿Qué medidas se han tomado, o se planifican, para reducir los riesgos? ¿Son eficientes? ¿Se ha identificado como opciones factibles otras medidas específicas adicionales? ¿Por qué no se han adoptado o ejecutado todavía?

Convenios institucionales para manejo de desastres

- ¿Qué convenios existe a nivel nacional? ¿Hay alguna institución en el gobierno nacional que tenga la responsabilidad específica de todas las fases del control de desastres? ¿Tiene personal capacitado y financiado adecuadamente? ¿Está ubicada adecuadamente dentro de la estructura del gobierno?
- ¿Hay entidades específicas a nivel regional, subregional y comunitario, especialmente responsables del manejo de desastres? ¿Tiene personal capacitado y financiado adecuadamente?

Medidas de aviso y de otro tipo de preparación

- ¿Hay mecanismos funcionando que puedan transmitir avisos de amenazas de desastres a una población en riesgo? ¿Se transmite el aviso con suficiente anticipación? ¿Identifican con claridad los riesgos y las medidas que hay que tomar?
- ¿Hay convenios establecidos a nivel local y nacional? ¿Saben todos los participantes cuáles son sus responsabilidades, los procedimientos a seguir y los pasos de coordinación? ¿Se entienden estos planes totalmente y se practican regularmente?
- ¿Hay sistemas de comunicación adecuados, incluyendo sistemas de reemplazo, para usar en respuesta al desastre?

Recursos humanos para manejo de desastres

- ¿Existe un programa de entrenamiento para los gerentes a cargo de controlar los desastres?
- ¿Existe un programa de educación e información pública?

**Formulario para revisión del proyecto
Desastres y Desarrollo (DYD)**
(BORRADOR PARA USO EXPERIMENTAL)

* Formulario completo como anexo de:
Prodoc / Revisión anual / Evaluación / Otro _____

No. de proyecto y título

Presupuesto propuesto del PNUD

Duración esperada

Ubicación geográfica

Historia de la ubicación/área del desastre (resumen): [Tipo: frecuencia (cada meses/
años o imprevisible); efectos: última vez que sucedió]

Las causas directas e implícitas de la vulnerabilidad de la sociedad a las amenazas
conocidas:

Efectos que pueden tener las amenazas en las estructuras y actividades del proyecto:
cómo se han considerado en el diseño del proyecto. [Qué elementos son vulnerables y
qué se hará para reducir la vulnerabilidad]:

El efecto que el proyecto tendrá en la vulnerabilidad y riesgos actuales:

Actividades adicionales que podrían promoverse/efectuarse dentro del, o paralelamente
con, el proyecto y que contribuirán a reducir la vulnerabilidad y riesgos:

Firma

Fecha

* Use este formulario durante la formulación del proyecto, en el momento de su aprobación y para
revisión anual y evaluación de proyectos cuyos objetivos, respuestas y actividades se basan en
áreas con tendencia a desastres. Adjúntelo a la documentación correspondiente.

**Formulario para
revisión del proyecto
Desastres y
Desarrollo (DYD)**

De anexo 2B, Manual
para el Manejo de
Desastres PNUD/
UNDRO-BORRADOR
para uso experimental