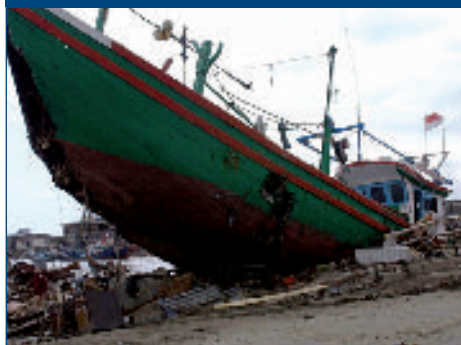


Cómo revitalizar la cooperación internacional para reducir el riesgo de peligros naturales



El Marco para la Acción de Hyogo 2005-2015, de Aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades a los desastres

por **Sálvano Briceño¹**

Introducción

El fuerte terremoto y tsunami del Océano Índico del 26 de diciembre de 2004 y los resultados de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres tuvieron una gran repercusión en la

ejecución de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres durante los últimos 12 meses.

La Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres celebrada en Kobe, Hyogo (Japón) constituyó un acontecimiento histórico en el campo de la reducción del riesgo de desastres, que atrajo la atención de más de 4 000 participantes que representaban a 168 naciones, 78 organizaciones observadoras, 161 organizaciones no gubernamentales y 154 organizaciones del sector de los medios de comunicación. La Conferencia aprobó la Declaración de Hyogo y el Marco para la acción de Hyogo 2005-2015, de Aumento de la Resiliencia de las Naciones y Comunidades a los Desastres, que ofrecen un marco de referencia para abordar los temas relativos a la reducción de riesgos por medio de acciones concretas a todos los niveles durante la próxima década.

El Marco de Hyogo supone la fuente de asesoramiento político más exhaustiva orientada a emprender acciones en el campo del conocimiento universal de los desastres inducidos por la vulnerabilidad a las amenazas naturales y refleja un compromiso sólido para implantar una agenda eficaz para la reducción de los desastres. Los estados, las organizaciones regionales e internacionales y otros participantes se ocuparon de cómo lograr reducir de forma sustancial, durante los próximos 10 años, las pérdidas de vidas y de activos sociales, económicos y medioambientales que originan los desastres en países y comunidades. La Conferencia puso de manifiesto que la comunidad mundial necesitaba aunar sus fuerzas de forma urgente para romper el círculo vicioso de la pobreza, la degradación medioambiental y la falta de preparación que convierte las amenazas mundiales en desastres que destruyen los beneficios del desarrollo que tanto cuesta conseguir.

Marco para la Acción de Hyogo

Los tres objetivos estratégicos del Marco de Hyogo son:

- la integración de la reducción del riesgo de desastre dentro de las políticas y la planificación del desarrollo sostenible;
- el desarrollo y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resistencia frente a las amenazas; y
- la incorporación sistemática de enfoques de reducción de riesgo en la ejecución de programas de preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de emergencia.

El Marco de Hyogo ha definido las siguientes cinco áreas de trabajo prioritarias para los estados, las organizaciones regionales e internacionales, y el sistema de la EIRD:

- garantizar que la reducción del riesgo de desastre constituye una prioridad nacional y local con una base institucional sólida para su ejecución;
- identificar, evaluar y realizar un seguimiento del riesgo de desastre y fortalecer la alerta temprana;
- utilizar el conocimiento, la innovación y la enseñanza para crear una cultura basada en la seguridad y la resistencia a todos los niveles;
- reducir los factores de riesgo latentes; y
- reforzar la preparación frente al desastre para lograr una respuesta eficaz a cualquier nivel.

Ejecución del Marco de Hyogo

Desde la Conferencia de Kobe, el sistema de la EIRD se ha centrado en facilitar el desarrollo del Marco de Hyogo mediante la identificación de las direcciones estratégicas de actuación de las diferentes partes interesadas con vistas a traducir las expectativas en medidas prácticas

¹ Director de la Secretaría Interagencias de las Naciones Unidas de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD/NU)



y en actividades tangibles por las que se pueda evaluar, a cualquier nivel, el progreso alcanzado en materia de reducción del riesgo de desastres.

La Conferencia estableció claramente que los estados y las organizaciones regionales e internacionales deberían formar asociaciones entre ellas y con los miembros de la sociedad civil, con objeto de contribuir a la ejecución del Marco de Hyogo. También se hizo un llamamiento al Grupo Especial Interagencias para la Reducción de Desastres (IATF/DR) y a la Secretaría de la EIRD para que se identifiquen los papeles, iniciativas y asociaciones que podrían ayudar a desarrollar el Marco de Hyogo².

Tras la CMRD, en la XI reunión del IATFDR (mayo de 2005, Ginebra) y en su XII reunión (noviembre de 2005, Ginebra) se expresó un interés más fuerte y se desarrolló un movimiento para implantar las cinco áreas prioritarias del Marco de Hyogo entre los miembros del Grupo Especial, implicándoles de forma más activa y acogiendo determinadas asociaciones entre las agencias más importantes.

Desarrollos e iniciativas a nivel nacional y regional

El énfasis del Marco de Hyogo en la implantación y seguimiento a nivel nacional, con la responsabilidad principal de los estados, requiere, en definitiva, el desarrollo de lazos sólidos de colaboración y participación con la sociedad y las autoridades civiles en los ámbitos nacional y local; y esto involucra a todos los sectores de desarrollo (sanidad, educación, agricultura, turismo, etc.), a los sistemas de gestión de desastres nacionales, al sector empresarial, a universidades y organizaciones de apoyo

Actividades más recientes de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

A lo largo de 2005 la Secretaría de la EIRD ha llevado a cabo diversas actividades y negociaciones con los asociados, que incluían los elementos de desarrollo del sistema de la EIRD para apoyar la puesta en marcha del Marco de Hyogo. Se desarrolló un conjunto de misiones e iniciativas para actuar a modo de “herramienta viva” en la identificación de las iniciativas, lagunas y coincidencias existentes en las cinco prioridades de actuación y en los puntos focales de su seguimiento. Además, también se están elaborando referencias e indicadores para ayudar a los gobiernos a evaluar los progresos en la ejecución del Marco de Hyogo.

La Secretaría de la EIRD está actualizando y organizando sus servicios de información para desarrollar una plataforma coordinada de información global relativa a la reducción del riesgo de desastres, que incluye la lista en Internet del conjunto de misiones e iniciativas en un formato fácilmente manejable para el usuario, con el fin de ofrecer un acceso a los interesados y de permitir una continua actualización, así como una biblioteca especializada sobre reducción de riesgo de desastres y la “Web de la Prevención”, que incluye perfiles e información por naciones. Esta plataforma de información creará capacidades de organizaciones asociadas y de redes de información existentes en materia de reducción de desastres para fomentar que se comparta la información y se identifiquen las experiencias útiles y las actividades de gestión afines en todos los ámbitos.

científico y técnico, y a los medios de comunicación.

El Marco de Hyogo exige, en particular, la creación o el fortalecimiento de las plataformas nacionales de reducción de desastres, afianzadas en los sistemas nacionales existentes, con el fin de revisar, coordinar, guiar y apoyar los compromisos nacionales. El afán por atender esta necesidad de competencia nacional ha estimulado ya un seguimiento tangible. Se han llevado a cabo iniciativas en numerosos países, que han revisado los planes nacionales de reducción del riesgo de desastres y han reforzado o creado plataformas nacionales para reducir los riesgos en el contexto de la gestión de desastres y los sistemas institucionales de desarrollo sostenible. Con la ayuda de los socios de la EIRD, están aumentando las interacciones y la colaboración entre las plataformas nacionales. Por ejemplo, la Comisión de

la Unión Africana acogió un foro de plataformas nacionales de países africanos en el ámbito de la Estrategia Regional de África sobre Reducción del Riesgo de Desastres, facilitada por la unidad africana de la EIRD en Nairobi. El foro acordó reunirse de forma regular para compartir información y experiencias con el objetivo de vigilar la implantación nacional del Marco de Hyogo y ejercer su influencia sobre la misma.

Las iniciativas regionales para implantar el Marco de Hyogo se están desarrollando o fortaleciendo en colaboración con las unidades regionales de la Secretaría de la EIRD, así como con otras organizaciones de NU y ajenas a las NU, y con organismos de carácter regional. En Asia, en la Segunda Conferencia Ministerial Asiática sobre Reducción de Desastres (Pekín, 27-29 de septiembre de 2005), se aprobó la Plataforma de Acción de Pekín para la Reducción del Riesgo de Desastres. En el Pacífico, los Jefes de Gobierno que asistieron al Foro de Mandatarios del Pacífico (Part Moresby, Papúa Nueva Guinea, 27 de octubre de 2005), aprobaron un Marco Regional para la Acción diseñado

² Véase “Strategic directions for the ISDR system to assist the implementation of Hyogo Framework for Action 2005-2015 [Direcciones estratégicas del sistema de la EIRD para ayudar a la implantación del Marco para la Acción de Hyogo 2005-2015]” (IATF/DR-11, Ginebra, mayo de 2005)



a semejanza del Marco de Hyogo, que reflejaba las necesidades especiales de esa región. En África, los Ministros de Medio Ambiente adoptaron, en junio de 2004, una Estrategia Regional sobre Reducción del Riesgo de Desastres; y del 5 al 7 de diciembre de 2005 se celebró en Addis Abeba (Etiopía) una Conferencia Ministerial, acogida por la Comisión de la Unión Africana, para desarrollar un plan de actuación.

El papel de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Nacionales (SMHN) a la hora de formular e implantar estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres es esencial. Su contribución al conocimiento de las amenazas naturales y sus impactos constituye uno de los componentes fundamentales de la gestión de riesgos. A este respecto, deben ser miembros activos de las plataformas nacionales para la reducción de desastres e, incluso, tendrían que tomar el mando en la creación o en el fortalecimiento de las mismas cuando sea necesario.

El estudio y utilización del Marco de Hyogo deben convertirse en tareas clave para los SMHN; y el diálogo regular con los pertinentes agentes nacionales, en una práctica habitual en el desarrollo de sus funciones.

Alerta temprana contra múltiples peligros

Durante años, las agencias técnicas especializadas de las Naciones Unidas han trabajado ampliamente con los países Miembros para desarrollar capacidades técnicas de alerta temprana contra una amplia gama de amenazas naturales. Por ejemplo, la OMM, por medio de la red coordinada de los SMHN de sus 187 Miembros, 40 Centros Meteorológicos Regionales Especializados y los tres Centros Meteorológicos Mundiales ha desarrollado infraestructuras globales y capacidades para la vigilancia, predicción

Un enfoque coordinado en el conjunto de las NU para los sistemas de alerta temprana

La EIRD trabaja con organizaciones técnicas, como la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO, y con las que están relacionadas con la gestión de desastres y el desarrollo, como son:

- Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
- Universidad de las Naciones Unidas
- Centro Asiático de Preparación frente a Desastres
- Centro Asiático de Reducción de Desastres

y difusión de alertas tempranas contra numerosas amenazas hidrometeorológicas y relacionadas con el clima.

Un ejemplo del sistema es el Sistema Global de Alerta Temprana de Ciclones Tropicales de la OMM, por el que se pone a disposición de todos los países de riesgo información, análisis, boletines y avisos de ciclones tropicales a través de seis Centros Meteorológicos Regionales Especializados.

La Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (COI-UNESCO) creó el Grupo Internacional de Coordinación del Sistema de Alerta contra los Tsunamis en el Pacífico (GIC-ITSU) en 1968 e inició el desarrollo del Sistema de Alerta contra los Tsunamis en el Pacífico (TWSP), que ha demostrado poseer una elevada eficacia. Sin embargo, a pesar de todos estos progresos técnicos, el sistema de alerta temprana aún tiene que mejorar en varios aspectos. A la vez que hay necesidad de perfeccionar conti-

nuamente la vigilancia y las alertas técnicas operativas, las principales carencias radican en garantizar que estas alertas sean comprendidas y recibidas por todos los interesados de una forma oportuna y eficaz, y que por medio de la preparación y planificación ante situaciones de emergencia, y de los programas educativos, puedan emprenderse acciones como respuesta a la información de la alerta a fin de reducir las consecuencias de los desastres.

El Marco de Hyogo establece las prioridades específicas de actuación respecto a la alerta temprana de todas las amenazas y en relación con la evaluación de riesgos y la preparación frente a los mismos. Una lección fundamental aprendida del tsunami fue la importancia de los sistemas de alerta temprana en la protección de vidas y propiedades. A diferencia de lo que ocurre en la cuenca del Océano Pacífico, los países situados a lo largo del Océano Índico no disponen de un sistema regional de alerta temprana.

La Secretaría de la EIRD, a través de su Plataforma para la Promoción de Alerta Temprana (PPAT-EIRD) con sede en Bonn (Alemania), está apoyando a la COI-UNESCO por medio de la Llamada de Emergencia ante Tsunamis de las NU para crear capacidades en el Océano Índico. La Secretaría de la EIRD está fomentando, asimismo, un enfoque coordinado en el conjunto de las NU para los sistemas de alerta temprana (véase el cuadro) con objeto de promover y de coordinar actividades afines de respuesta, preparación y enseñanza sobre alertas, tales como cursos dirigidos a gestores de desastres, responsables de comunidades, medios de comunicación, y la elaboración de material educativo, con lecciones aprendidas y proyectos sobre la comunidad.

La OMM también está colaborando estrechamente con la COI-UNESCO en el Sistema de Alerta Temprana contra

los Tsunamis en varias regiones, incluidos los océanos Pacífico e Índico.

Se espera instalar un sistema regional de alerta temprana contra los tsunamis para los países del Océano Índico a mediados del año 2006, utilizando una red de centros de alerta nacionales, subregionales y regionales. Ya se están manteniendo conversaciones acerca de una propuesta de sistemas de alerta temprana contra los tsunamis en el Océano Atlántico así como en el Mediterráneo y en el Caribe.

En la Cumbre Mundial de 2005 (Nueva York, septiembre de 2005), los gobiernos pidieron la creación de un sistema mundial de alerta temprana dirigido a todas las amenazas naturales, aumentando la capacidad nacional y regional existente a fin de complementar una mayor concienciación frente a los desastres y unas iniciativas de mitigación más amplias. En su informe a la Asamblea General sobre la "Implementación de las resoluciones como consecuencia de los Resultados de la Cumbre Mundial de 2005 para la actuación de la Secretaría General"³, el Secretario General de las NU, Kofi Annan, informa del progreso alcanzado a este respecto por la Secretaría de la EIRD con el apoyo de la OMM y de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios.

Además del estudio sobre la alerta temprana, la Secretaría de la EIRD también se halla colaborando con el Gobierno de Alemania en relación con la convocatoria de la Tercera Conferencia Internacional sobre Alerta Temprana (EWC III, Bonn, 27-29 de marzo de 2006), un acontecimiento prometedor que abordará las lagunas existentes y las lecciones aprendidas en este campo.

Resulta esencial garantizar la eficacia de las alertas tempranas y que todos los elementos de un sistema de alerta



Las islas bajas presentan un especial riesgo de sufrir desastres naturales tales como ciclones tropicales, mareas de tempestad y tsunamis. (Imagen: NASA)

temprana sean funcionales y estén interrelacionados. La capacidad institucional de las naciones para actuar en relación con las alertas y predicciones disponibles es un eslabón débil en la cadena de la alerta temprana. Un inconveniente aún mayor se halla en la capacidad de comunicar esta información a las comunidades vulnerables. Las dificultades encontradas incluyen el nivel de preparación y de compromiso de la comunidad. Su conocimiento y comprensión de los riesgos implican el asesoramiento sobre la respuesta apropiada, la credibilidad de las alertas, cuestiones relativas a la responsabilidad y autoridad, y los planes de contingencia, así como el acceso fiable de los grupos de alto riesgo a las alertas. A este respecto, la contribución de la OMM y de los SMHN como miembros activos del sistema de la EIRD, es grande y vital. En particular, la participación activa de la OMM y de los SMHN para avanzar en la segunda área de prioridad del Marco de Hyogo (de identificar, evaluar y realizar

un seguimiento del riesgo de desastre, y fortalecer la alerta temprana) es crucial, al garantizar que los aspectos técnicos de los sistemas de alerta temprana constituyen, de manera eficaz, una parte del proceso de toma de decisiones.

Un sistema fortalecido de la EIRD: plataforma global para la reducción de desastres

La implantación eficaz y coherente del Marco de Hyogo requiere el fortalecimiento de la capacidad del sistema de la EIRD tanto en términos de dirección como de compromisos por las partes interesadas. El sistema de la EIRD se ocupa actualmente de aumentar su capacidad para apoyar a los Gobiernos, a las organizaciones de las NU y a las que no pertenecen a las NU, así como a las de la sociedad civil, en la reducción de desastres, a fin de que sean capaces de responder a los retos del Marco de Hyogo.

Cabe esperar que la resolución de la XII reunión del IATF/DR (Ginebra, 22-24 de noviembre de 2005) y las Resoluciones de la Asamblea General sobre la EIRD proporcionen un impulso al sistema de la EIRD que lo convierta en un movimiento más amplio de promoción de la reducción del riesgo de desastres por todo el mundo.

Como parte del nuevo sistema de la EIRD, la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, que incluye a los gobiernos, debería asegurar la coherencia en el movimiento global de reducción de desastres mediante su Comisión Asesora sobre Programas y la Oficina de Supervisión de la Gestión. En la Secretaría de la EIRD contamos con la implicación y colaboración activas de la OMM y su red de Servicios Meteorológicos y Hidrológicos Nacionales.

³ A/60/430