



Sobre Handicap International

«Handicap International es una organización de solidaridad internacional independiente e imparcial que interviene en las situaciones de pobreza y de exclusión, de conflictos y de catástrofes. Trabajando al lado de las personas con discapacidad y de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, actúa y da testimonio, para dar respuesta a sus necesidades básicas, para mejorar sus condiciones de vida y promover el respeto de su dignidad y de sus derechos fundamentales».

www.handicap-international.org

Publicación de Handicap International

Autores

Véronique Walbaum
Referente técnico de gestión de riesgos de desastre
Julien Fouilland
Referente técnico de gestión de riesgos de desastre

Edición y paginación

Stéphanie Deygas
Innovación y Gestión del conocimiento
publications@handicap-international.org

Esta nota es un resumen del documento marco sobre la reducción inclusiva de los riesgos de desastre (RiRD) publicado en 2017. Ofrece una visión global del sector de intervención de la RiRD. Le recomendamos encarecidamente que lea la [versión completa](#).

Mensaje claves

Los riesgos de desastre son cada día más importantes debido a la agravación de las vulnerabilidades y a la disminución de las capacidades para hacer frente a los riesgos naturales y antrópicos. En los dos últimos decenios, **218 millones de personas** se vieron afectadas por desastres cada año, con un coste anual para la economía mundial que ya supera los 300 000 millones de dólares¹. En efecto, los desastres van a ser más frecuentes porque **el cambio climático aumenta la intensidad de los fenómenos meteorológicos** y tiende a incrementar su número, en particular, en las ciudades costeras, donde vive la mayor parte de la población mundial.

Cuando se produce una catástrofe, **los principales grupos en riesgo, entre ellos, las personas con discapacidad, se ven afectados de manera desproporcionada**. Por ejemplo, según la ONU, solo 1 persona con discapacidad de cada 5 en el mundo puede ser evacuada sin dificultad en caso de desastre². Una catástrofe significa generalmente una mortalidad más elevada para las **mujeres** que para los hombres; y los niños, los jóvenes y los ancianos son una gran proporción de las personas afectadas. Por ejemplo, a raíz del tsunami de 2004 en Sri Lanka, la mortalidad de los niños menores de cinco años fue el doble que la de los adultos mayores de 50 años³. Además, los desastres pueden causar daños y dejar víctimas mortales.

Plenamente consciente de esta situación, Handicap International interviene activamente en la **reducción de los riesgos de desastre (RRD) desde hace 15 años**. A mediados de la década del 2000, las intervenciones estaban desplegadas en Asia. Actualmente, la organización interviene además **en más de 20 países de África, América Latina y el Caribe**. Con los años, HI ha aprendido de sus experiencias aplicando diversos métodos, contribuyendo a reforzar nuestra estrategia de RiRD.

Este resumen presenta el propósito de HI en materia de **reducción inclusiva de los riesgos de desastre (RiRD)**, sus métodos y sus procedimientos de intervención, todos provenientes del documento marco. El documento presenta también el enfoque transversal en el sector de la RiRD y demuestra la necesidad de tener más en cuenta las zonas en riesgo. Además del documento marco, existe una [caja de herramientas de RiRD](#) que proporciona ayuda temática a todos los miembros del personal que deseen gestionar mejor los riesgos de desastre o al menos encontrar referencias precisas.

¹ World Humanitarian Summit, [Synthesis of the consultation process](#), 2016

², UNISDR, [Living with Disability and Disasters](#) (Survey), 2014

³ HI, CBM, IFRC, et al., [Minimum Standards for Age and Disability Inclusion in Humanitarian Action](#), 2016

Desde los desastres hasta la reducción de los riesgos



Definiciones

Desastre: una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

Amenaza: un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Amenazas naturales: fenómenos físicos de origen natural causados por la manifestación rápida o lenta de eventos que pueden ser geofísicos (terremotos, corrimientos de tierra, tsunamis y actividad volcánica), hidrológicos (avalanchas e inundaciones), climatológicos (temperaturas extremas, sequías e incendios), meteorológicos (huracanes y tormentas/olas) o biológicos (epidemias de enfermedades y plagas de insectos/animales).

Las amenazas antrópicas y tecnológicas, tales como los conflictos, los accidentes industriales y de transporte son fenómenos causados por el hombre que se producen en o cerca de lugares de asentamiento humano. Pueden provocar daños ambientales, de contaminación o accidentes, y tienen consecuencias graves como las hambrunas, los desplazamientos de población, etc.

Resiliencia: capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas a través de la gestión de los riesgos.

Fuente: UNISDR. [Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres](#). 2009.

La **Reducción de los Riesgos de Desastre (RRD)** consiste en **analizar y en gestionar los factores causales de los desastres**, entre otras cosas, reduciendo la exposición a las amenazas y disminuyendo la vulnerabilidad de las personas y la pobreza, a través de una buena gestión de las tierras y del medio ambiente y de una mejor preparación de cara a las amenazas (UNISDR).

Las amenazas quizás sean inevitables pero los desastres se pueden prevenir y reducir así sus impactos negativos. La reducción de los riesgos de desastre (RRD) consiste en identificar, evaluar y gestionar los factores causales de los desastres. Esto supone reducir las **vulnerabilidades** relacionadas con las amenazas naturales, antrópicas y tecnológicas y aumentar las **capacidades** de gestionar estas amenazas.

De hecho, reforzar la capacidad de las personas, de las organizaciones y de los sistemas utilizando las competencias y los recursos disponibles para hacer frente a las condiciones difíciles o a las emergencias es tan importante como la reducción de las circunstancias (diversos factores físicos, sociales, económicos y del entorno) que les exponen a los efectos nocivos de una amenaza.

En este sentido, el riesgo se considera solo como una probabilidad de consecuencias nocivas (muertes, lesiones, daños o pérdida de propiedad o de los medios de subsistencia, perturbación de la actividad económica o daños ambientales) que sean resultado de las interacciones entre las amenazas naturales o antrópicas, las condiciones de vulnerabilidad y las capacidades del grupo concernido.

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Exposición a las amenazas} \times \text{vulnerabilidades}}{\text{Capacidades de afrontamiento}}$$

El objetivo de anticipación y de reducción del impacto potencial de las amenazas se basa en un proceso global de refuerzo de la resiliencia de las personas y de las comunidades, que implique al menos tres etapas: reducción de los riesgos, intervención de emergencia y reconstrucción.

Las prácticas de la RRD reflejan un cambio importante del énfasis tradicional en la respuesta ante los desastres hacia la reducción de los desastres, al centrarse en los factores de riesgo para prevenir la aparición de los desastres y limitar su impacto. **Ya no se habla de «reactividad», sino de ser «proactivos».**

Los riesgos se deben integrar plenamente en los programas de desarrollo y de emergencia. Aunque se la confunda a menudo con la RRD, la Gestión de los Riesgos de Desastre (GRD) se puede considerar como la aplicación de la RRD, ya que describe las acciones encaminadas a lograr el objetivo de la reducción de los riesgos. **La gestión de los riesgos de desastres no comienza con un desastre.**

➔ Podrá encontrar más información sobre el propósito de la RRD en: [10 things you should know about disaster risk reduction](#) (vídeo), HPN, 2015

¿Por qué Handicap International interviene en la RiRD?



En breve

Las amenazas quizás sean inevitables pero los desastres se pueden prevenir y reducir así sus impactos negativos. La reducción de los riesgos de desastre (RRD) consiste en identificar, evaluar y gestionar los factores causales de los desastres.

«Invertir en medidas de reducción de riesgos de desastres antes que vengan es mucho más « rentable » que de financiar intervenciones en contexto de catástrofe o después »

(fuente: NGO Voice. [Funding Disaster Risk Reduction](#), 2013)

«Cada dólar gastado para prepararse para los desastres ahorra aproximadamente siete dólares de pérdidas económicas» (Fuente: PNUD: [# Act Now - Save Later](#)).



Algunas estadísticas

El 77% de las víctimas en Aceh Norte, tras el tsunami de Indonesia de 2004 eran mujeres. (Fuente: Oxfam: [The Tsunami's Impact on Women](#), 2005)

En 2011, tras el terremoto en el Lejano Oriente (Japón), el 89% de los fallecimientos tras el desastre fueron de personas de 65 años y en adelante. (Fuente: WHO: [World Report on Ageing and Health](#), 2015)

Durante el terremoto y tsunami de 2011 en Japón, la tasa de fallecimiento en las personas con discapacidades fue el doble que el del resto de la población (fuente: UN. [Panel discussion on Disaster resilience and disability](#), 2013).

Con el apoyo del sector de la RRD, HI lucha a la vez contra la pobreza y contra las situaciones de desastre (antes, durante y después de la aparición de la amenaza). HI también contribuye a mejorar las condiciones de vida a largo plazo, a promover los derechos humanos fundamentales y trata los problemas específicos de la inclusión. Por último, los principios de intervención de la RRD se corresponden perfectamente con la misión y los principios de intervención de HI. Los grupos objetivo de HI son considerados por la comunidad de la RRD como los «grupos más en riesgo». La RiRD se considera como un eje de gran interés varias veces en la Estrategia de la Federación Handicap International para 2016-2025. En la primera acción prioritaria: inclusión de las personas con discapacidad y de las poblaciones vulnerables. En la segunda acción prioritaria: en el marco de la continuum de la LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development-relaciones entre urgencia, rehabilitación y desarrollo) y finalmente en la tercera acción prioritaria: soluciones adaptadas a cada contexto, facilitando los vínculos entre la emergencia y el desarrollo.

En el transcurso de los últimos 15 años ha evolucionado el mandato de HI en términos de estrategias y de redes de RiRD. HI se ha convertido en profesional de la RiRD, implantando directamente proyectos de RiRD, reforzando las capacidades de los actores de la RRD. Internamente, los programas nacionales de HI integran la RRD como componente de los proyectos de desarrollo y de los proyectos humanitarios. HI también participa en una promoción de los intereses internacional en torno a la RiRD. De hecho, las acciones de la RRD a nivel mundial deben ser más inclusivas. Frente a las mismas amenazas, algunos individuos tienen menos capacidad de anticipar, confrontar, resistir y recuperarse de su impacto. De hecho, los desastres tienen un impacto más fuerte en los grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, las personas con discapacidad. Además, los desastres exacerban las vulnerabilidades y la exclusión social.

No obstante, los profesionales de la RRD no se consideran lo suficientemente «inclusivos» en su misión de velar para que los grupos en riesgo, incluidas las personas con discapacidad, participen plenamente en las prácticas de RRD y se vean menos afectados por los desastres. En caso de desastre, no suelen aparecer en los sistemas de registro de las emergencias y quedan excluidos de los esfuerzos de gestión de los desastres. En 2013, un estudio realizado a nivel internacional con 5 450 personas entrevistadas con discapacidad de 126 países demostró que solo el 20% de ellas podían ser evacuadas inmediatamente sin dificultad (Fuente: UNISDR: *Global Survey of Persons with Disabilities*, 2013).

Por lo tanto HI, como un actor principal de la promoción y de la garantía de la inclusión interviene en la RRD. Como ciertos grupos (teniendo en cuenta la edad, el género y la discapacidad) están más expuestos a los desastres, la RiRD intenta reducir las vulnerabilidades de los más excluidos y aumentar sus capacidades para reducir los riesgos. Con el fin de apoyar a los proyectos y los actores de la RiRD, HI ha destacado la importancia de cuatro indicadores esenciales que conviene evaluar y mejorar:

- Asegurarse de que todos los grupos en riesgo (basándose en la edad, el género y la discapacidad) y los individuos, incluidas las personas con discapacidad participen plenamente en la toma de decisiones relativas a la identificación y la reducción de los riesgos.
- Promover la diversidad (de las personas, de las barreras contra los riesgos, de los sectores y de los niveles de intervención).
- Apreciar y fomentar los enfoques adaptados en relación con los principios de «no dañar» y «no dejar a nadie de lado».
- Contribuir a reforzar la resiliencia de cada uno, suprimiendo las barreras que siguen excluyendo a ciertas personas.

¿Cómo Handicap International interviene en la RiRD?



La reducción inclusiva de los riesgos de desastre aparece varias veces en la estrategia de Federación de HI para 2016-2025

En la primera prioridad de acción

- 1.1.2 **Inclusión de las personas con discapacidad y de las poblaciones vulnerables:** de hecho, mejorar el acceso a los servicios ordinarios, el acceso a servicios específicos y la participación social de las personas con discapacidad, para garantizar que tengan las mismas oportunidades en los contextos de emergencia, de postemergencia y de desarrollo.

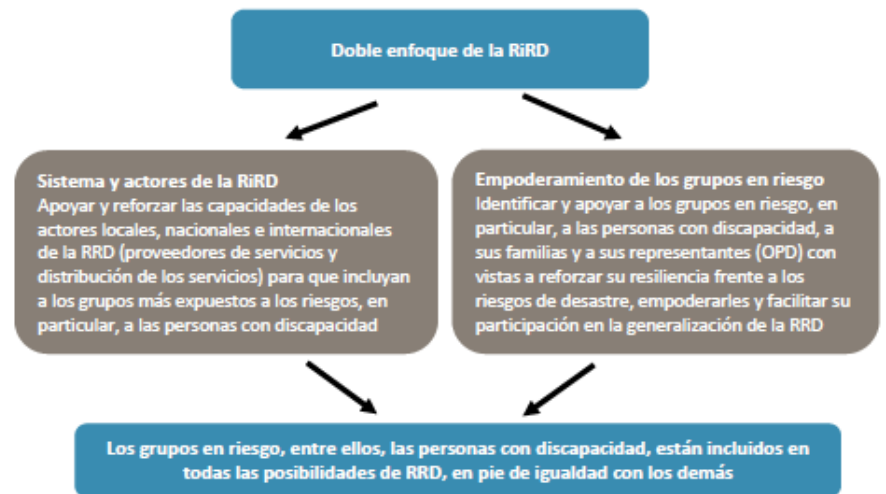
En la segunda prioridad de acción, en el marco de la continuidad de la VARD:

- 2.4 **Un volumen de actividad duplicado** gracias a las alianzas y al crecimiento externo.
- 2.4.3 **Posicionarse como socio estratégico preferente de los principales actores de la emergencia en las cuestiones de «discapacidad-edad-género».** Posicionar a la RRD en «discapacidad-edad-género» puede ayudar a la intervención de HI en su respuesta a las emergencias y reforzar el enfoque global en torno al riesgo: desde la fase de reducción de los riesgos hasta las fases de emergencia y de reconstrucción.

En la tercera prioridad de acción

- 3.5 **Soluciones adaptadas a cada contexto**, facilitando los vínculos entre la emergencia y el desarrollo.
- 3.5.2 **Desarrollo de enfoques de referencia** que garanticen la pertinencia y el impacto de nuestros proyectos en todo el ciclo emergencia-desarrollo

Con el fin de garantizar la participación plena y en igualdad de los grupos en riesgo en la RRD, Handicap International aplica un doble enfoque en sus proyectos de RRD:



La RiRD consiste en reforzar las capacidades de los actores locales, nacionales e internacionales de la RRD, para integrar a los grupos más en riesgo incluyendo a las personas con discapacidad en sus proyectos de mitigación, de prevención, de preparación y de ayuda inmediata. Esto se realiza mediante:

- La **evaluación del nivel de inclusión de sus prácticas de RRD** (refiriéndose a los 4 factores mencionados anteriormente).
- El **apoyo a través de la sensibilización, el intercambio de información, la formación, la recopilación y la difusión de las buenas prácticas, la promoción de los intereses y el asesoramiento de los profesionales de la RRD, refiriéndose al proceso AIATAC.**
- El **empoderamiento de los grupos más en riesgo**, adoptando un enfoque personalizado, aportando un apoyo social individual y familiar y proporcionando servicios específicos tales como la ayuda específica a la evacuación de las personas con discapacidad en caso de emergencia.

De hecho, el acceso a los servicios de las personas con discapacidad y de las personas en situación de vulnerabilidad es central en la teoría del cambio de HI y el sector de la RiRD suele llamar la atención de 3 actores principales para mejorar el acceso a los servicios: el nivel nacional, los proveedores de servicios y la sociedad civil.



Modalidades de intervención



Referencias internacionales

El [Marco de Acción de Sendai 2015-2030](#) implica a cada individuo y a cada comunidad en la consecución de los objetivos de reducción de las pérdidas de vidas humanas, de las dificultades socioeconómicas y de los daños ambientales causados por amenazas naturales. Gracias a la promoción de los intereses de HI y de sus socios, el documento reconoce a las personas con discapacidad y a las OPD como actores principales en cualquier acción de RRD.

La [Cumbre Mundial Humanitaria de 2016](#) promovió firmemente los objetivos de la RRD. La Cumbre reafirmó el objetivo de «no dejar a nadie atrás, incluidos los grupos más en riesgo y las personas con discapacidad».

La [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#) reconoce el marco de Sendai y la importancia de la RRD en todas las estrategias, en los indicadores, etc.

La [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático \(CMNUCC\)](#) casi universal con sus 195 Estados partes afiliados, considera que las inversiones en la RRD pueden tener un rol importante para ayudar a las sociedades a adaptarse al cambio climático.

La [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU](#) abarca una serie de áreas claves de la RRD en los artículos 11 y 32. La reciente adopción de la Declaración de Dhaka sobre la discapacidad y la gestión de los riesgos de desastre (GRD) también establece un vínculo estrecho entre la GiRD y los objetivos de desarrollo sostenible.

La [Convención sobre los Derechos del Niño](#) explica cómo proteger a los niños de los desastres: «Vida, supervivencia y desarrollo. Todo niño posee el derecho intrínseco a la vida y el Estado tiene la obligación de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño».

La [Carta 14 para personas mayores en la RRD](#) se centra en la adopción de tres principios claves de un enfoque inclusivo de la RRD que suele responder insuficientemente a los riesgos de desastre para las personas mayores.

El [Comité sobre la eliminación de la discriminación contra las mujeres \(CEDAW\)](#) actualmente está elaborando una recomendación general sobre las dimensiones relacionadas con el género de la RRD en un clima cambiante.

Hay dos puntos de entrada principales para trabajar en la RiRD en un programa de HI. Algunos están exclusivamente dedicados a la implementación de actividades específicas de RiRD, pero la mayoría promueven un enfoque integrado con otros sectores de intervención para fomentar la resiliencia en cualquier etapa de la gestión de los riesgos.

Proyectos enfocados en RiRD: sector de intervención directo como actor de la RiRD y experto en el seno del consorcio.

Una fase de la elaboración y de inicio es sistemática: antes de que HI inicie un proyecto de RiRD, después de la fase clave de documentación, de información y de análisis (véase la **caja de herramientas de la RiRD**: análisis de misión de exploración), se tendrán que definir el nivel y la naturaleza (ámbito/ alcance/contenido) de la intervención. **Posteriormente, los proyectos de HI específicos de RiRD cuentan con tres modalidades de intervención (cabe señalar que todos los proyectos deberán tener en cuenta una serie de resultados esperados, indicadores y actividades, véase los detalles en el documento marco).**

1. Reforzar el sistema y los servicios de RiRD.

Aquí algunos ejemplos de actividades:

- Establecer un grupo de intervención de RRD comunitario incluyendo a los grupos más en riesgo a nivel local.
- Adoptar y aplicar estrategias y planes de RiRD a los niveles local, nacional y regional.
- Integrar la reconstrucción tras el desastre en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas.

2. Empoderar a los grupos y a las personas más en riesgo para que participen activamente en las iniciativas de RRD.

Aquí algunos ejemplos de actividades :

- Identificación, información, referencia de los hogares en situación de vulnerabilidad (enfoque personalizado).
- Desarrollo de estrategias de generación de ingresos que tengan en cuenta los obstáculos y que den respuesta a las necesidades de los grupos en riesgo (sobre todo cuando no se cubran sus necesidades básicas).
- Apoyo específico (material, financiero, arquitectónico) para mitigar los riesgos a los cuales están expuestos los individuos y los hogares más en riesgo (ayudas a la movilidad, modificación de la vivienda, etc.).

3. Comprender los riesgos de desastre, difundir y realizar la promoción de los intereses. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación de los riesgos, la prevención, la mitigación, la preparación y la respuesta en caso de desastre. Aquí algunos ejemplos de actividades:

- Recopilar datos sobre las amenazas, utilizando la cartografía y los Sistemas de Información Geográfica (SIG); Publicación de los resultados de la EIVC, etc.
- Producir y difundir anuncios de servicio público radiofónicos.
- Reforzar los conocimientos de los funcionarios estatales sobre la RiRD a todos los niveles.

Modalidades de intervención (continuación)



Perspectivas para 2016-2025

Los principales objetivos de la RRD están definidos y apoyados por la estrategia de la Federación. Pretenden:

- Reforzar y consolidar los proyectos existentes de RiRD, con el fin de mejorar el impacto en las poblaciones vulnerables y de pasar a proyectos de mayor escala, a través de las colaboraciones;
- Fomentar el desarrollo de nuevos proyectos en las zonas en riesgo, entre otras cosas, incluyendo las zonas con sequía crónica;
- Ayudar a las personas a adaptarse a un mundo de nuevos desafíos que aumenta los riesgos de desastre, tales como el cambio climático, el desplazamiento de población, la urbanización, y contribuir a reforzar la resiliencia de las poblaciones en general;
- Desarrollar vínculos con una base sectorial entre la RRD y la adaptación al cambio climático (ACC); y desarrollar enfoques pilotos inclusivos innovadores;
- Fomentar y reforzar los componentes de RRD en los proyectos de otras temáticas de la organización, a fin de favorecer la continuidad/contigüidad y reforzar la resiliencia de las poblaciones;
- Contribuir a desarrollar una estrategia interna de gestión de riesgos de desastre (antes, durante y después de los desastres) con el fin de reforzar la coherencia entre el trabajo de RRD de HI sobre el terreno apoyando a las poblaciones y los actores locales durante las primeras horas de un desastre, sus respuestas de emergencia a los desastres a pequeña, media o gran escala y sus actividades durante la fase de reconstrucción.

Después de la fase de inicio, cada proyecto de RiRD implica un proceso muy estricto de monitoreo y evaluación, aunque la evaluación de las actividades de RRD sea una tarea delicada porque, después de todo, el éxito de un proyecto solo se puede medir completamente cuando se produce un desastre.

La RRD como enfoque transversal y apoyo para fomentar la continuidad

La RRD es un enfoque común para reducir los riesgos y reforzar la resiliencia en todos los contextos de intervención de HI:

- Tener en cuenta los riesgos en el análisis contextual de las estrategias operativas para los programas o las misiones de HI.
- Tener en cuenta la reducción de los riesgos en las fases de gestión del ciclo del proyecto.
- Tener en cuenta la reducción de los riesgos para garantizar la continuidad con los demás sectores de HI.

Los riesgos relacionados con las amenazas se deben considerar a la vez en los programas de desarrollo general y en los programas humanitarios, más allá de los proyectos específicos de RRD. La vulnerabilidad a las amenazas naturales es compleja, presenta múltiples facetas y tiene que tratarse de forma integrada.

Más generalmente, la RRD debe formar parte de la gestión de los ciclos de proyectos en las zonas en riesgo de desastres.

La RRD se puede integrar fácilmente en numerosos sectores de intervención de HI, garantizando la continuidad por sectores y reforzando la resiliencia de las poblaciones. El documento marco hace énfasis en una correspondencia específica entre los siguientes sectores en las diferentes fases del ciclo de gestión de los riesgos de desastre: reducción de los riesgos / emergencia/ reconstrucción:

- Rehabilitación física
- Salud
- Salud mental y apoyo psicosocial
- Protección y seguridad de la comunidad
- Medios de vida
- Protección social
- Educación
- Urbanismo, vivienda y refugio
- Agua, higiene y saneamiento
- Reducción de la violencia armada

El [documento marco](#) explica en detalle las principales razones por las cuales todos los sectores deben incluir la RRD, y la manera de proceder durante las etapas de reducción de los riesgos, de respuesta ante la emergencia y de reconstrucción.

Estas referencias no son exhaustivas, pero deben contribuir a crear una «cultura del riesgo» en HI en el desarrollo y en la emergencia.