



**De la emergencia al desarrollo:  
la estrategia de la Unión  
Europea para la reducción del  
riesgo de desastres naturales**

**Ignacio Suárez Fernández-Coronado**



## **Serie Avances de Investigación nº 77**

**Madrid, mayo de 2012**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>



CeALCI- Fundación Carolina  
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Foto de cubierta: European Commission DG ECHO

Publicación electrónica  
ISSN: 1885-9135



**De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la  
Unión Europea para la reducción del riesgo de  
desastres naturales**

**Ignacio Suárez Fernández-Coronado**  
**Responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda**  
**Fundación Carolina-CeALCI**

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### **1. LA NECESIDAD DE UNA RESPUESTA INTEGRADA ANTE LOS DESASTRES NATURALES**

#### **1.1. Los desastres naturales en el mundo: una mirada cuantitativa y cualitativa**

*1.1.1. Frecuencia e incidencia de los desastres naturales*

*1.1.2. Consecuencias de la intervención humana sobre los desastres naturales*

*1.1.3. Desastres naturales, desarrollo y vulnerabilidad*

#### **1.2. De la emergencia al desarrollo: retos para una respuesta más efectiva de la comunidad internacional**

*1.2.1. Las diferentes dimensiones de la intervención ante desastres*

*1.2.2. La vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo: hacia una integración entre la acción humanitaria y las políticas de cooperación*

*1.2.3. La Reducción del Riesgo de Desastres*

### **2. EL ENFOQUE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

#### **2.1. Orígenes y evolución del enfoque europeo para la reducción del riesgo de desastres: marco político y estratégico**

*2.1.1. Primeros pasos: la apuesta por la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo*

*2.1.2. La progresiva incorporación de la dimensión de la reducción del riesgo de desastres*

#### **2.2. La Estrategia de la Unión Europea para la Reducción del Riesgo de Desastres en los países en desarrollo**

*2.2.1. Componentes de la Estrategia*

*2.2.2. El Plan de implementación de la Estrategia: consideraciones de cara al futuro*

### **2.3. Iniciativas comunitarias para la reducción del riesgo de desastres**

*2.3.1. La preparación frente a desastres: el programa DIPECHO*

*2.3.2. Otros pilares de la política comunitaria*

## **3. EL DESAFÍO DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES HUMANITARIOS Y DE DESARROLLO**

### **3.1. La coordinación a nivel internacional**

*3.1.1. El reto de la coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo*

*3.1.2. Iniciativas internacionales para la coordinación de donantes: una mirada a la reducción del riesgo de desastres*

### **3.2. La coordinación en el seno de la Unión Europea**

*3.2.1. La coordinación a nivel de las instituciones europeas y de los Estados Miembros*

*3.2.2. La coordinación de la acción europea sobre el terreno*

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es aportar elementos de análisis que contribuyan a una mejora de las capacidades de respuesta de la Unión Europea (UE) ante los desastres naturales. Este propósito genérico remite a un amplio abanico de aspectos que se hace necesario acotar a través de una serie de precisiones.

Una primera cuestión que cabe plantearse es de qué estamos hablando cuando nos referimos al término “desastre”. El Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), institución de referencia en este ámbito, define un desastre en los siguientes términos:

*“Un desastre es una situación o acontecimiento que supera la capacidad local y que requiere asistencia externa a nivel nacional o internacional; un acontecimiento imprevisto y frecuentemente repentino que causa grandes daños, destrucción y sufrimiento humano”.*

A su vez, para que un desastre sea considerado como tal y registrado a efectos estadísticos y de análisis en la base de datos internacional sobre desastres<sup>1</sup>, debe cumplir al menos con uno de los siguientes criterios: causar la muerte de 10 o más personas; afectar a 100 o más; que se declare el estado de emergencia; o que se solicite asistencia internacional.

La definición propuesta por el CRED y los criterios definidos para el registro de un desastre en la citada base de datos constituyen los principales criterios de referencia a nivel internacional en este ámbito. Tomando ambos como base, un segundo aspecto a precisar es el contenido del término “desastre natural”. De la denominación usada se deriva que dicho concepto se refiere únicamente a los desastres con origen en una causa natural, excluyendo por tanto los desastres asociados a conflictos (ya sean de carácter

---

<sup>1</sup> El Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) mantiene una Base de Datos sobre Eventos de Emergencia (EM-DAT). Su objetivo es servir a la acción humanitaria a nivel nacional e internacional, contribuyendo a racionalizar la toma de decisiones para la preparación frente a desastres, así como proporcionar una base objetiva para la valoración de vulnerabilidades y la definición de prioridades. La base de datos contiene datos sobre la incidencia y efectos de unos 18.000 desastres naturales acaecidos desde 1900 a la actualidad, recopilando los datos de varias fuentes (Agencias de Naciones Unidas, ONG, compañías de seguros, centros de investigación, o agencias de prensa). Sus contenidos se pueden consultar en: <http://www.emdat.be/>.

bélico, político o social) o a accidentes (tecnológicos, industriales, etc.), que encuentran su principal razón de ser en el hecho de que se produzca una intervención humana.

Ahora bien, la frontera entre sendos tipos de catástrofes no es clara, y así se pone de manifiesto en ciertos casos: por ejemplo, la intervención del ser humano podría ser determinante en desastres de naturaleza meteorológica o climatológica. De igual manera, ambas situaciones suelen dar lugar a una situación de emergencia y a una eventual “crisis humanitaria”. No obstante, pese a la existencia de aspectos comunes, tanto las causas que conducen a sendas situaciones como las estrategias para su prevención y resolución son de distinta índole. De ahí la necesidad de abordar sendas problemáticas por separado. Ello no obsta para que, a la hora de identificar posibles respuestas y soluciones, se tomen en consideración las lecciones aprendidas en caso de catástrofes naturales o causadas por el hombre que pudiesen aplicarse indistintamente en un contexto u otro.

Algunas de las principales clasificaciones que se han hecho sobre desastres naturales (CRED; MunichRe) incluyen bajo dicho rótulo los desastres de naturaleza biológica, geofísica, hidrológica, meteorológica o climatológica, con una serie de sub-variantes de que se recogen en el siguiente cuadro.

*Cuadro 1 – Clasificación de desastres naturales*

<b>Biológicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Epidemias: enfermedades infecciosas causadas por virus, bacterias, parásitos, hongos o priones</li> <li>• Plagas de insectos</li> <li>• Desbandadas de animales</li> </ul>
<b>Geofísicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terremoto; Tsunami</li> <li>• Volcanes</li> <li>• Movimientos de masa (seco): desprendimientos; corrimientos de tierras; avalancha; subsidencia</li> </ul>
<b>Hidrológicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inundaciones en distintos grados: genéricas; súbitas; riadas; subida de nivel por tormenta/inundación costera</li> <li>• Movimientos de masa (húmedo): desprendimientos; corrimientos de tierras; avalancha; subsidencia</li> </ul>
<b>Meteorológicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tormentas: ciclones tropicales y extratropicales, huracanes; tormentas locales</li> </ul>
<b>Climatológicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temperaturas extremas: olas de calor/frío; condiciones invernales extremas</li> <li>• Sequías</li> <li>• Incendios: urbanos, forestales y en superficie</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Guha-Sapir *et al*, 2010; IECAH, 2009.

A efectos del presente estudio no incluiremos los de naturaleza biológica<sup>2</sup>, y los restantes serán particularmente considerados cuando ocurren en países en desarrollo, en la medida en que suelen dar lugar a intervenciones de la cooperación internacional, ya sea por medio de ayuda humanitaria o de cooperación para el desarrollo.

Una vez acotada la idea de “desastre natural”, una tercera precisión relevante es la que hace referencia a las distintas situaciones que se originan como consecuencia de este. Así, cabría hablar de una primera fase de alivio o emergencia; de una segunda fase de reconstrucción o rehabilitación; y de una última fase en la que deberían entrar en liza las estrategias y políticas de desarrollo a medio y largo plazo. Pero, en realidad, en torno al acaecimiento de un desastre se suceden distintas coyunturas que dan pie a intervenir no sólo una vez ocurrido el desastre, sino también con carácter previo a éste. Así, el llamado “ciclo de gestión de un desastre” incluiría una sucesión de varias fases: prevención-mitigación-preparación-respuesta-rehabilitación-desarrollo.

La distinción entre las situaciones que se encaran a partir de una catástrofe natural es pertinente a la hora de plantear las diferentes dimensiones que debe contemplar la respuesta de la comunidad de donantes. De esta manera, cabría intervenir con carácter previo al desastre, incidiendo sobre las medidas de preparación y reducción de riesgos frente a los desastres naturales; desde un enfoque paliativo, atenuando los efectos de la catástrofe una vez acaecida; o finalmente, desde un planteamiento de desarrollo humano sostenible, propiciando que la fase de rehabilitación permita sentar las bases del desarrollo futuro. A su vez, esta diversidad de contextos da lugar a la intervención de distintos tipos de actores, cada uno con sus particularidades e idiosincrasias, cuya coordinación constituye uno de los principales desafíos a la hora de articular una respuesta efectiva.

Desde la perspectiva de los donantes, el conjunto de situaciones descritas remite a distintos ámbitos de dos disciplinas distintas pero conexas: la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo. El presente estudio parte de la constatación de que existen espacios a medio camino entre ambas, y en este contexto, que el fortalecimiento

---

<sup>2</sup> Los desastres de naturaleza biológica no se incluyen al entender que dan pie a situaciones y problemáticas que en muchos casos presentan un alcance global, y no se corresponden necesariamente con los ámbitos de la acción humanitaria y la cooperación internacional para el desarrollo, que constituyen el marco del presente estudio.

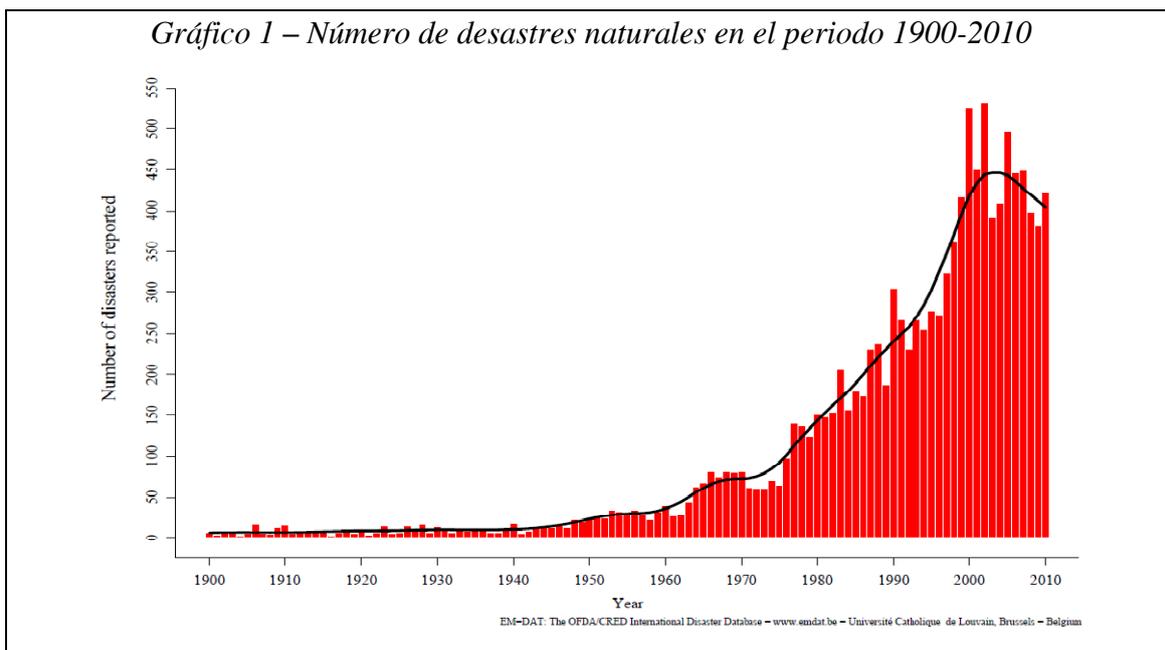
de los vínculos entre las distintas fases permitiría articular una respuesta más coherente, eficaz e integrada. Partiendo de esta premisa, el elemento central del presente análisis es la cuestión relativa a la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y su integración en las diferentes dimensiones de las políticas europeas de acción humanitaria y de cooperación para el desarrollo, y analizar cómo ello puede contribuir a la puesta en marcha de una estrategia integrada de la Unión Europea en materia de RRD en los países en desarrollo.

# 1. LA NECESIDAD DE UNA RESPUESTA INTEGRADA ANTE LOS DESASTRES NATURALES

## 1.1. Los desastres naturales en el mundo: una mirada cuantitativa y cualitativa

### 1.1.1. Frecuencia e incidencia de los desastres naturales

La evidencia científica nos permite conocer cada vez con mayor precisión las causas, caracteres y consecuencias de un fenómeno como los desastres naturales. Desde distintas instancias de la comunidad internacional se alerta de la existencia de un incremento en la frecuencia e intensidad de los desastres naturales en las últimas décadas (Comisión Europea, 2009a; Guha-Sapir *et al.*, 2010; IPCC, 2007). Como se aprecia en el siguiente gráfico, esta tendencia se acentúa de manera particular desde mediados del pasado siglo.

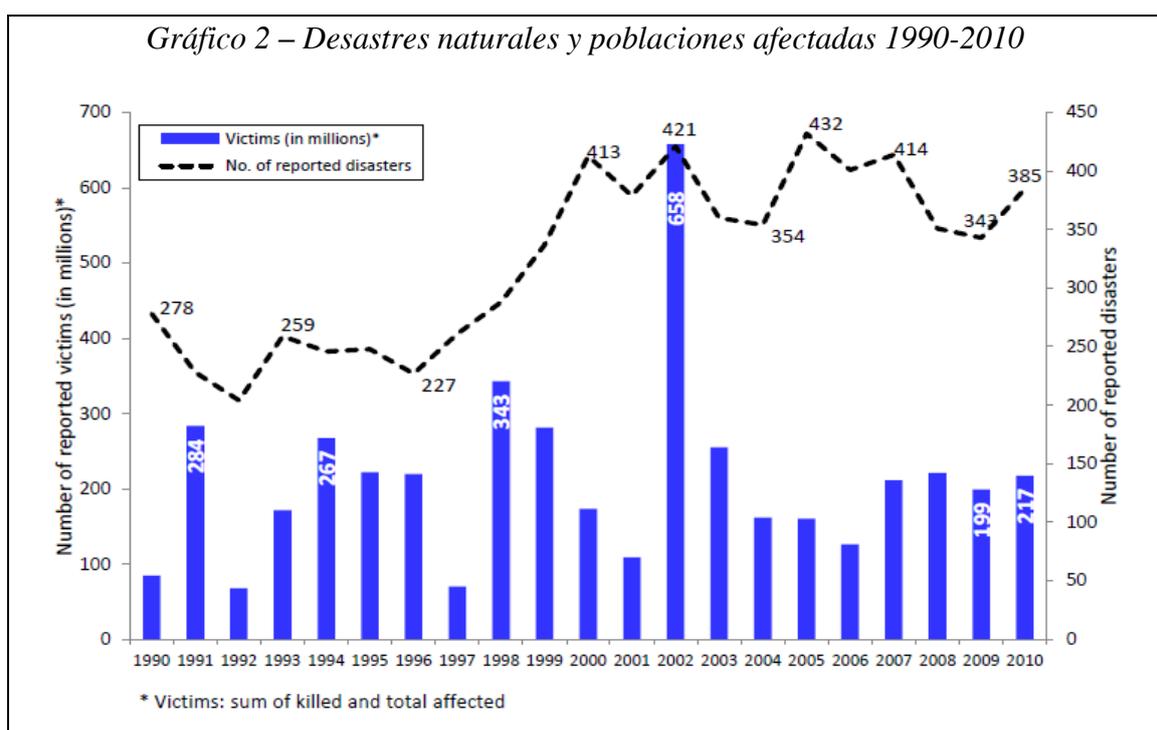


Fuente: Base de datos Internacional sobre Desastres, CRED.

Pese a que en los últimos años se registra una ligera disminución, en el periodo 2000-2009 se registró un promedio de 387 desastres anuales, cifra que resulta bastante elocuente si se compara, por ejemplo, con las 73 catástrofes registradas en 1975.

Los últimos datos disponibles, correspondientes al año 2010, arrojan una situación similar. Pese a volver a situarse por debajo del umbral de los 400 desastres anuales (superado en los periodos 2000-2002 y 2005-2007), los 385 desastres registrados en 2010 arrojaron la escalofriante cifra de más de 297.000 personas fallecidas, viéndose afectadas otros 217 millones de personas y causando daños económicos por un importe de 123.900 millones de dólares (Guha-Sapir *et al.*, 2011: 1).

La misma tendencia se observa en relación a otros indicadores relativos a las consecuencias, tipos y distribución de los desastres naturales recogidos en la base de datos del CRED para el periodo 2000-2009. Así, la media anual de víctimas (incluyendo fallecidos y afectados) se situó en 227,5 millones de personas, y el promedio anual de daños económicos alcanzó la cifra de 98.900 millones de dólares.

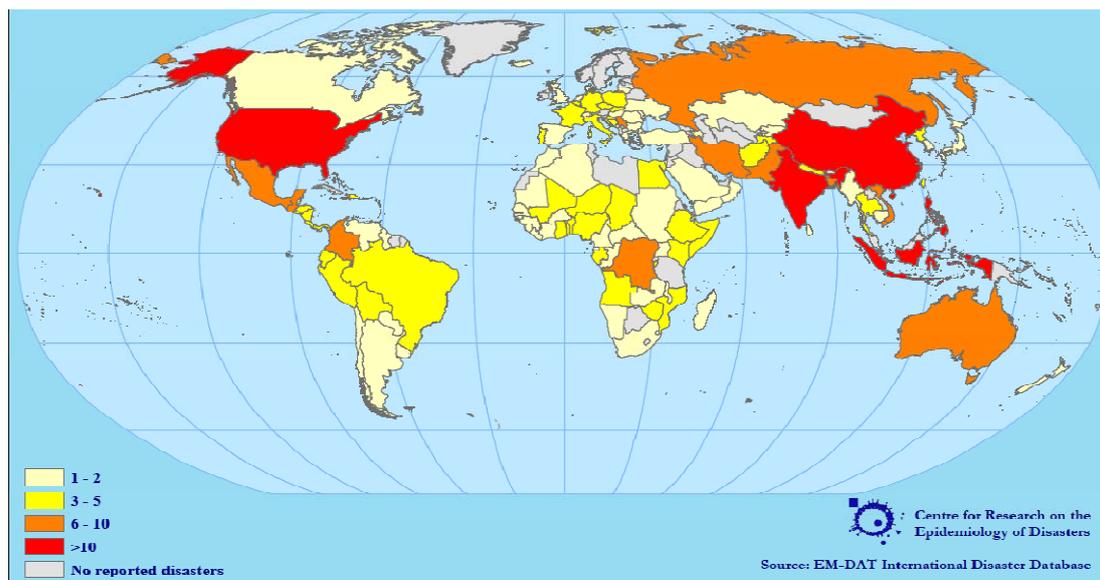


Fuente: Guha-Sapir *et al.*, 2011

Si se atiende al tipo de desastre natural, los que se producen con mayor frecuencia y tienen mayor impacto en cuanto a víctimas y daños económicos son los de naturaleza hidrológica, seguidos de cerca por los de carácter meteorológico, geofísico y climatológico.

En cuanto a la incidencia de los desastres naturales en las distintas regiones del planeta en el periodo 2000-2009, Asia es la más azotada (40% del total mundial), seguida por América (24%), África (17%), Europa (15%) y Oceanía (4%). El orden varía si se atiende a los daños económicos, situándose en primer lugar América (44%) y a continuación Asia (40%), Europa (14%), Oceanía (1%) y África (1%).

*Mapa 1 – Incidencia de los desastres naturales en el mundo en 2010*



Fuente: Base de datos Internacional sobre Desastres, CRED.

La variación por regiones aumenta de manera espectacular si se tienen en cuenta el número de víctimas. Así, de la media anual de 227,5 millones de víctimas en la última década, Asia concentra casi un 90% (204 millones), seguida por África (7%), América (3%), y Europa y Oceanía que completan el restante 1%.

Este último indicador resulta bastante ilustrativo, en la medida en que refleja la mayor vulnerabilidad de las regiones en desarrollo frente a los desastres naturales; y en el caso de Asia, tal vulnerabilidad se acentúa de manera particular por su peso demográfico y ubicación geográfica. Así, muchos de los países menos avanzados se ubican en regiones monzónicas, tropicales o desérticas, siendo más propensos a fenómenos como inundaciones, huracanes o sequías. A ello se suma la fragilidad de sus construcciones e infraestructuras, la carencia de sistemas de prevención, las débiles capacidades de respuesta, o el hecho de que se trate en muchos casos de economías sustentadas en los

sectores ganadero o agrícola. Desastres que, por otro lado, sustraen buena parte de los ya de por sí escasos recursos públicos, que en lugar de dedicarse a políticas de desarrollo, deben destinarse a labores de emergencia o de reconstrucción (Comisión Europea, 2009a: 2).

### *1.1.2. Consecuencias de la intervención humana sobre los desastres naturales*

Resulta más preocupante, si cabe, la lectura de otros indicadores que invitan a pensar que la intervención del ser humano estaría propiciando no sólo una mayor frecuencia e incidencia de los desastres naturales, sino también una mayor vulnerabilidad de las poblaciones y los activos económicos frente a estos.

Así, la frecuencia e intensidad de ciertos fenómenos meteorológicos extremos podría verse afectada por fenómenos como el cambio climático, que habrían pasado, según reporta el CRED, de los 1.280 computados en el periodo 1978-1987 a 3.435 entre 1998 y 2007<sup>3</sup>. Pese a que la vinculación causa-efecto entre cambio climático y desastres naturales no es un tema sobre el que exista una opinión unánime, con el tiempo parece consolidarse la hipótesis de que existe una relación directa entre la intervención humana y el cambio climático, y a su vez, entre éste y la incidencia y frecuencia de los desastres naturales.

El primer Informe sobre Desarrollo Humano, publicado en el año 1990, ya alertaba sobre el incremento de los peligros ambientales, citando los riesgos para la salud asociados al calentamiento de la tierra, los daños en la capa de ozono, la contaminación industrial o los desastres ambientales (PNUD, 1990: 90). Más recientemente, el propio *Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático* ha confirmado que éste estaría teniendo una incidencia considerable sobre la distribución geográfica, frecuencia e intensidad de las catástrofes naturales (IPPC, 21007; UNISDR, 2011: 24-25).

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, titulado “*Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*” (PNUD, 2011), avala esta visión. En él se señalan no sólo los potenciales efectos negativos que la degradación medioambiental puede tener sobre el incremento de los desastres naturales, sino que también se hace eco de la asociación que

---

<sup>3</sup> Citado en COM(2009) 84 final.

hace la comunidad científica entre su mayor incidencia y el calentamiento global. Así, pese a la dificultad de vincular una única catástrofe con el cambio climático debido al carácter aleatorio de los factores que generan dichos eventos, el cambio climático incidiría de manera clara en variables como la temperatura, las precipitaciones, el nivel del mar y los desastres naturales, aumentando la probabilidad de que ocurran fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, tormentas e inundaciones. Los países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) bajo serían los que más estarían sufriendo dichas consecuencias (PNUD, 2011: 38-39).

### *1.1.3. Desastres naturales, desarrollo y vulnerabilidad*

El análisis realizado por el citado Informe va más allá de las consecuencias que pueda tener la intervención del ser humano, señalando distintos aspectos que avalan los efectos desestabilizadores de los desastres naturales y la particular vulnerabilidad frente a ellos de los países menos avanzados y de los colectivos que viven en situación de pobreza. De ello se derivan varias constataciones.

En primer lugar, existe un vínculo claro entre el nivel de desarrollo de un país y su vulnerabilidad. Distintos datos lo avalan:

- En términos generales, los desastres naturales tienen mayor incidencia en cuanto a costos y personas afectadas en los países con un IDH bajo y medio en comparación con otros con IDH alto y muy alto. Como se puede apreciar en el Cuadro 2, los más afectados serían los de IDH medio, donde un desastre natural tipo se cobraría un 11% más de vidas y afectaría casi al doble de personas que en un país con IDH bajo (PNUD, 2011: 40). Asimismo, las Naciones Unidas estiman que un aumento de 10% en el número de personas afectadas por desastres naturales reduciría el IDH de un país en casi un 2%, siendo mayores los impactos en los países con IDH medio (PNUD, 2011: 8).
- De los 10 países con las tasas más altas de mortalidad a causa de desastres medioambientales, seis se encuentran también en la lista de los 10 primeros en el Índice de Pobreza Multidimensional. Tales serían los casos, por ejemplo, de países como Angola, Malí y Níger (PNUD, 2011: 7).

- Pese a que los riesgos e impactos son mayores en los países en desarrollo, las desventajas estructurales no se limitan a estos. Así, en los países desarrollados, los sectores más pobres de la población y colectivos más vulnerables son los que sufren las peores consecuencias (PNUD, 2011: 65).

En segundo lugar, se constata que los riesgos asociados a desastres naturales son mayores para los colectivos más vulnerables como niños, mujeres y ancianos, especialmente para los pobres. Son varios los argumentos que sustentan esta afirmación (PNUD, 2011: 65-66):

- Los niños sufren de manera particular debido a los efectos que un desastre natural puede tener en términos de desnutrición o de falta de escolaridad. Así, una catástrofe puede tener efectos muy negativos sobre la seguridad alimentaria de un país o destruir las infraestructuras educativas, de igual manera que los niños podrían dejar de asistir a la escuela para hacer frente a una crisis de ingresos en la unidad familiar.
- Las estadísticas indican que los desastres naturales causan una mayor mortalidad entre las mujeres y las secuelas son mayores para estas. Si bien no existen datos que permitan dar una explicación clara a esta realidad, esta situación podría deberse a la desigualdad en la exposición y sensibilidad al riesgo derivada de la disparidad en el acceso a recursos, capacidades y oportunidades. Así, a mayor nivel socioeconómico de la mujer -traducido en aspectos como la libertad para elegir empleo, la igualdad de derechos en el matrimonio y la educación, o la no discriminación-, menores serán los impactos diferenciados por género respecto a los desastres naturales.
- Los grupos vulnerables de las grandes metrópolis están particularmente expuestos a los desastres naturales, dadas su precarias condiciones de vida y la inexistencia de servicios públicos y sistemas de seguridad social formales. Las Naciones Unidas estiman que un 29% de los habitantes de los barrios marginales reside en países con un IDH alto, un 24% en China y un 15% en India.

En tercer y último lugar, destaca como elemento positivo el hecho de que los costes globales asociados a los desastres naturales (víctimas, personas afectadas y pérdidas económicas) hayan decrecido en los últimos 40 años en el conjunto del planeta e independientemente del grupo de IDH. Las víctimas mortales, por ejemplo, han disminuido en casi un 72% en los países con un IDH bajo (PNUD, 2011: 40).

*Cuadro 2 – Víctimas y costes asociados a desastres según IDH. Promedios según agrupación del IDH / 1971-1990 y 1991-2010*

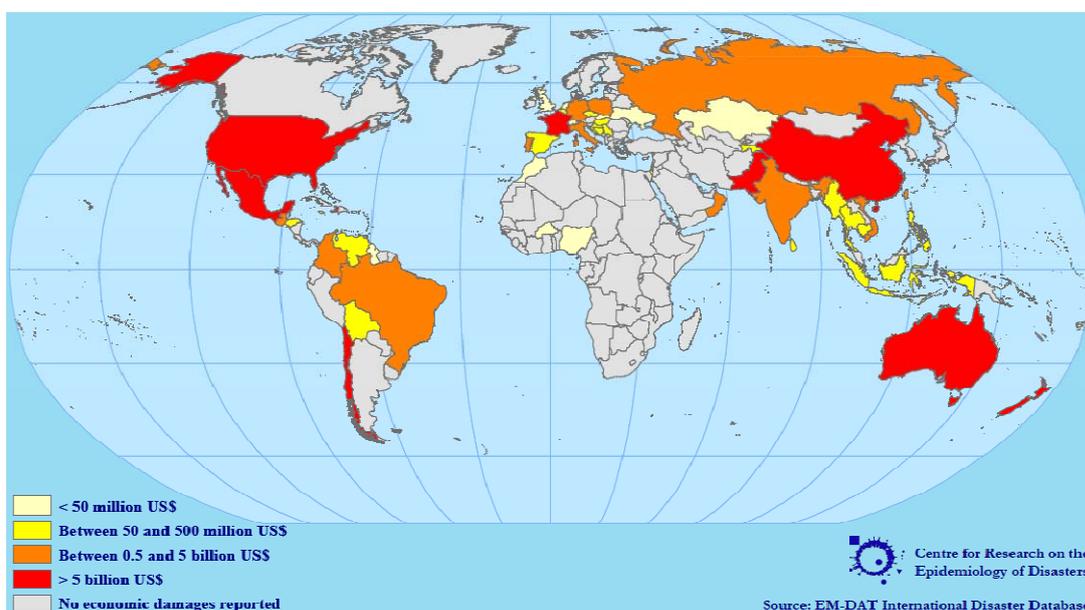
	<i>Muertes (por cada millón de personas)</i>		<i>Población afectada (por cada millón de personas)</i>		<i>Coste (% del Ingreso Nacional Bruto)</i>	
	<i>1971-1990</i>	<i>1991-2010</i>	<i>1971-1990</i>	<i>1991-2010</i>	<i>1971-1990</i>	<i>1991-2010</i>
<i>Países según IDH</i>						
<i>Muy Alto</i>	0,9	0,5	196	145	1,0	0,7
<i>Alto</i>	2,1	1,1	1.437	1.157	1,3	0,7
<i>Medio</i>	2,7	2,1	11.700	7.813	3,3	2,1
<i>Bajo</i>	6,9	1,9	12.385	4.102	7,6	2,8
<i>Total Mundial</i>	2,1	1,3	3.232	1.822	1,7	1,0

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, 2011.

N.B: Los valores se corresponden a la media de los impactos de desastres climatológicos, hidrológicos y meteorológicos.

Esta tendencia también se reafirma en el reciente *Informe de evaluación global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres* (UNISDR, 2011), del que se deriva una disminución del riesgo de mortalidad asociado a las amenazas meteorológicas -incluso en regiones donde se concentra el mayor riesgo como Asia-, y ello pese al crecimiento de la población mundial expuesta a tales amenazas. Sin embargo, el informe alerta del mayor riesgo de pérdidas económicas que presenta el contexto actual. Así, el rápido crecimiento económico de ciertos países en desarrollo habría traído como consecuencia “una mayor exposición de los activos económicos ante las amenazas físicas”, y dicho riesgo, a su vez, se transfiere a hogares y comunidades de bajos ingresos, precisamente los que menos se benefician de dicha situación. Por tanto, “el aumento de la exposición va de la mano del crecimiento económico”, y los riesgos se acentuarían por factores como la urbanización mal planificada y gestionada, la degradación medioambiental y la pobreza (UNISDR, 2011: 5-7). Como se puede apreciar en el siguiente mapa, los daños económicos más cuantiosos se producen, en términos generales, en las regiones más desarrolladas o en las llamadas economías emergentes.

Mapa 2 - Daños económicos asociados a desastres naturales en 2010



Fuente: Base de datos Internacional sobre Desastres, CRED.

En definitiva, el conjunto de datos y constataciones presentados a lo largo de este epígrafe pone de manifiesto la importante incidencia de los desastres naturales sobre los países menos avanzados, que son quienes sufren en mayor medida las consecuencias asociadas al cambio climático. Procede, por tanto, que la comunidad de donantes apueste por una línea de trabajo que tome en consideración los vínculos entre desastres naturales, degradación medioambiental, vulnerabilidad y desarrollo, orientada a la reducción de los riesgos frente a las catástrofes naturales y a su vinculación a estrategias de desarrollo a medio y largo plazo.

## 1.2. De la emergencia al desarrollo: retos para una respuesta más efectiva de la comunidad internacional

### 1.2.1. Las diferentes dimensiones de la intervención ante desastres

El acaecimiento de un desastre natural no sólo suele causar de una crisis humanitaria, sino que también origina un escenario de gran complejidad que plantea importantes desafíos de cara a la intervención de los poderes públicos y de la comunidad de donantes.

Así, un desastre natural da lugar a distintas situaciones que se corresponden con tres ámbitos de concretos de intervención de la cooperación internacional:

*i. La acción humanitaria y de emergencia en el contexto post-catástrofe*

Los momentos iniciales post-catástrofe están presididos por la existencia de una situación de emergencia, donde lo primordial es dar respuesta a los riesgos inmediatos. Este es el cometido de la acción humanitaria, cuyo objetivo es suministrar asistencia a corto plazo para salvar y conservar vidas y aliviar el sufrimiento inmediato de la población afectada. Dentro de esta categoría cabría distinguir entre “ayuda de emergencia” y “ayuda humanitaria”. La primera sería la proporcionada con carácter de urgencia a las víctimas de desastres, básicamente la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos o atenciones sanitarias), con un marco limitado que podría extenderse hasta los 6-12 meses. En esta fase resulta clave poner en marcha los canales logísticos y los mecanismos de coordinación necesarios para articular una respuesta lo más eficaz posible. Por su parte, la “ayuda humanitaria” abarcaría un campo más amplio<sup>4</sup>, incluyendo, además de la ayuda de emergencia, la asistencia a refugiados y desplazados internos a través de operaciones más prolongadas en el tiempo. De esta manera, la ayuda humanitaria no se limitaría necesariamente a garantizar la subsistencia inmediata; podría también tratar de contribuir a frenar la descomposición del tejido económico y social y a sentar las bases para la rehabilitación y el desarrollo (Hegoa, 2000).

*ii. La rehabilitación y la reconstrucción como transición entre las fases de emergencia y desarrollo*

Una vez afrontados los retos inmediatos se daría paso a la fase de rehabilitación, que se centraría en el proceso de reconstrucción y reforma que se pone en marcha después de un desastre, sirviendo de puente entre las fases de emergencia y de desarrollo y con las cuales podría llegar solaparse (Hegoa, 2000). En este momento, los esfuerzos deberían

---

<sup>4</sup> El Reglamento de la UE sobre Ayuda Humanitaria también considera como parte de esta categoría a las “operaciones destinadas a prepararse para los riesgos o prevenir las catástrofes o circunstancias excepcionales comparables” (Unión Europea, 1996: 2). Estas cuestiones, enmarcadas en la llamada “Reducción del Riesgo de Desastres”, constituyen el elemento central del presente estudio y serán objeto de un análisis detallado en los siguientes epígrafes.

centrarse en la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para generar, al menos, unas condiciones mínimas de funcionamiento del Estado. La Comisión Europea define la rehabilitación como “*una estrategia global, dinámica e intermedia de reforma y refuerzo institucional, de reconstrucción y mejora de la infraestructura y los servicios, en apoyo de las iniciativas y acciones de las poblaciones afectadas, en el ámbito político, económico y social, encaminada a la reanudación de un desarrollo sostenible*”. La rehabilitación es de carácter transitorio y debe tenerse en cuenta tanto la dimensión humana como el contexto del país afectado. El objetivo no debería limitarse a la vuelta a la situación anterior, sino que también tendrían que sentarse las bases del desarrollo sostenible, preferiblemente en condiciones mejores a las previas y tratando de extraer aprendizajes. También será clave aprovechar los logros conseguidos en la fase de emergencia y corregir eventuales efectos negativos causados por la ayuda humanitaria, como la dependencia económica que hubiese podido generarse a través de la libre distribución de productos y servicios que progresivamente debería sustituirse por un sistema de pago con costes mínimos (Comisión Europea, 1996: 7, 10).

*iii. La cooperación internacional y las estrategias de desarrollo a largo plazo*

Emergencia y rehabilitación deberían dar paso a una fase de desarrollo, en la que entrarían en liza las iniciativas nacionales en pro del desarrollo y las estrategias de cooperación para el desarrollo de los donantes, que constituyen las intervenciones a largo plazo orientadas a mejorar de manera duradera las condiciones de vida de las personas, llevadas a cabo de acuerdo a una planificación y gestión basada en diferentes criterios y métodos (Pérez de Armiño, 2002: 10). En un contexto post-desastre, la fase de desarrollo debería beneficiarse de la estrategia puesta en marcha a lo largo de la fase de rehabilitación, tanto en relación a la implementación de nuevas iniciativas de cooperación para el desarrollo, como a la hora de establecer el nexo con las que existían antes de producirse la catástrofe. Más allá de situaciones sobrevenidas, tanto los planes nacionales como la cooperación externa deberían tener en cuenta los potenciales riesgos existentes, incorporando medidas de cara a una futura prevención y preparación ante desastres naturales. En la medida en que éstos tienen consecuencias muy perjudiciales sobre las estrategias de desarrollo, su toma en consideración podría reducir sustancialmente la vulnerabilidad tanto en términos económicos como sociales.

### *1.2.2. La vinculación ayuda-rehabilitación–desarrollo: hacia una mayor integración entre la acción humanitaria y las políticas de cooperación*

La diversidad de las situaciones descritas plantea importantes retos de cara a articular una respuesta integrada ante desastres naturales. Es a partir de los años 80 cuando empieza a hacerse referencia a la existencia de una “zona gris” entre las políticas de acción humanitaria y de cooperación para el desarrollo. Esta idea responde a la constatación de que ciertas emergencias dan lugar a que operen en el mismo contexto ambas políticas, situación que origina solapamientos entre las intervenciones de los distintos actores, generando importantes ineficiencias y en ocasiones minando los esfuerzos en pro de la reconstrucción y el desarrollo. La existencia de esa “zona gris” es consecuencia de los diferentes enfoques que operan en el marco de disciplinas que revisten distinta naturaleza, que se traducen en instrumentos y métodos de trabajo distintos, diferentes marcos temporales, o divergencias en cuanto a los socios implicados o al papel de las autoridades locales.

Desde mediados de los años 80, se identifican tendencias que se muestran partidarias de hacer frente a la división entre acción humanitaria y cooperación para el desarrollo, promoviendo su vinculación como medio para su fortalecimiento mutuo. La motivación básica que subyace a estas concepciones es que la ayuda humanitaria y de emergencia pueden diseñarse e implementarse de manera que contribuyan al desarrollo futuro, al tiempo que las intervenciones en la esfera del desarrollo pueden orientarse a minimizar el riesgo de futuras situaciones de crisis, priorizando los sectores más vulnerables y reforzando sus capacidades. Por su parte, la rehabilitación puede servir como puente entre la emergencia y el desarrollo, propiciando una adecuada transición entre ambas.

En esta línea se abre paso el concepto de la Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo (VARD), cuyos elementos básicos ya fueron expuestos por parte del *Institute of Development Studies* (IDS) de la Universidad de Sussex en su Informe Anual 1993-1994 (IDS, 1993-1994):

*“las catástrofes son costosas en términos de pérdida de vidas humanas y recursos. Perturban el desarrollo. Requieren largos periodos de rehabilitación y dan lugar a estructuras burocráticas, líneas de*

*comunicación y culturas organizativas que duplican las instituciones de desarrollo y en ocasiones las suplantán. De igual manera, las políticas de desarrollo son a menudo insensibles a los riesgos de las sequías y a la importancia de proteger a familias y hogares vulnerables frente a estos [...] Si la emergencia y el desarrollo pueden vincularse, estas deficiencias pueden superarse. Un mejor “desarrollo” puede reducir la necesidad de ayuda de emergencia; una mejor “ayuda” puede contribuir al desarrollo; y una mejor “rehabilitación” puede mejorar la transición entre ambos”<sup>5</sup>.*

En definitiva, a través de la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo se trata de facilitar la transición entre los tres ámbitos de la cooperación internacional a los que nos referíamos anteriormente: acción humanitaria, rehabilitación y cooperación para el desarrollo. Se han planteado conceptos que reflejarían bien el objetivo que se persigue a través de este enfoque. El que más presencia ha tenido ha sido la idea de *continuum*, en virtud de la cual las problemáticas surgidas a partir de la existencia de una “zona gris” podrían solucionarse si se asegura la continuidad de los socorros a través de programas de rehabilitación y reconstrucción que respondan a las distintas fases a través de una lógica secuencial y lineal (Sanahuja, 2002: 32), facilitando de esta manera una transición desde la situación de emergencia hasta la fase de desarrollo.

La idea de *continuum* parece adaptarse mejor al caso de los desastres naturales, donde el objetivo de restablecer las condiciones que existían con carácter previo a la catástrofe podría alcanzarse a través de una sucesión de distintas fases concatenadas. Sin embargo, pesan ciertos cuestionamientos sobre el concepto de *continuum*, especialmente en el caso de crisis causadas por el hombre donde la emergencia llega a convertirse en normalidad. Frente a ello se abre paso una nueva acepción, la de *contiguuum*, donde la vinculación emergencia-desarrollo no se concibe como una transición sucesiva entre distintas fases cronológicas, sino que las intervenciones de emergencia, rehabilitación o

---

<sup>5</sup> Como señala Pérez de Armiño, el concepto de la Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo (VARD) surge inicialmente vinculado a los desastres naturales, y en concreto a las sequías africanas de los años 80. Posteriormente, se aplicará también a las crisis asociadas conflictos armados. A su vez, el enfoque de la VARD encuentra motivaciones en otros aspectos. Por un lado, la interpretación de los desastres como “procesos de crisis propiciados por un contexto de alta vulnerabilidad derivado de las estructuras económicas, sociales y políticas”; y, por otro, la dificultad de distinguir de manera clara entre intervenciones de emergencia y de desarrollo ante la proliferación de “emergencias continuas o crónicas” (Pérez de Armiño, 2002: 9, 11).

desarrollo podrían producirse en cualquier momento e incluso de manera simultánea, formando parte de una estrategia integrada y coherente orientada a la reducción de las vulnerabilidad y al incremento de las capacidades (Pérez de Armiño, 2002: 14).

La vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo ha sido abordada de manera profusa tanto por parte de la academia como por numerosas agencias de donantes (Christopolos *et al*, 2004: 25). Independientemente de los matices en torno al modo más adecuado de abordarla, parecen existir análisis suficientes para llegar a la conclusión de que tal vinculación resulta ineludible.

Si bien la discusión doctrinal en torno a esta cuestión parece haber perdido intensidad respecto a la década de los 90, el abordaje integrado de las dimensiones de la emergencia y el desarrollo es una necesidad en el caso desastres naturales, y como tal ha sido tomado en consideración por parte de la comunidad de donantes. Es más, el actual contexto internacional invita a que así sea, dada la creciente incidencia de los desastres naturales y la necesidad de incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo ante los cuestionamientos que sobre su utilidad surgen al abrigo de la crisis económica.

### *1.2.3. La Reducción del Riesgo de Desastres*

Una de los aspectos que ha cobrado mayor importancia a la hora de articular una respuesta más efectiva ante las catástrofes naturales es el concepto de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD). La Estrategia Internacional de las Naciones Unidas en este ámbito<sup>6</sup> lo define como el “*marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible*”<sup>7</sup>. De esta manera, serían tres las cuestiones que se

---

<sup>6</sup> Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).

<sup>7</sup> Dicho marco conceptual incluiría los siguientes campos de acción: a) Evaluación del riesgo, incluyendo análisis de vulnerabilidad y monitoreo de amenazas; b) Concienciación para modificar el comportamiento; c) Desarrollo del conocimiento, incluyendo información, educación, capacitación e investigación; d) Compromiso político y estructuras institucionales, incluyendo organización, política, legislación y acción comunitaria; e) Aplicación de medidas, incluyendo gestión ambiental, prácticas de desarrollo social y económico, medidas físicas y tecnológicas, ordenamiento territorial y urbano, protección de servicios vitales y formación de redes y alianzas; f) Sistemas de detección y alerta temprana, incluyendo pronóstico, predicción, difusión de alertas, o medidas de preparación.

incluyen bajo la rúbrica de la llamada Reducción del Riesgo de Desastres (Naciones Unidas, 2002a: 18):

- La “preparación” frente a desastres, entendida como “las actividades y medidas tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas, incluyendo la emisión oportuna y efectiva de sistemas de alerta temprana y la evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada”.
- La “mitigación”, consistente en “medidas estructurales y no-estructurales emprendidas para limitar el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental”.
- La “prevención”, que serían las “actividades tendentes a evitar el impacto adverso de amenazas, y los medios empleados para minimizar los desastres ambientales, tecnológicos y biológicos relacionados con dichas amenazas”.

La Reducción del Riesgo de Desastres ha ido ganando espacio en tanto que medio para limitar los impactos negativos de los desastres, a través de un enfoque basado en el análisis de sus causas y sus consecuencias. Uno de sus aspectos clave es la generación de conocimiento y su aplicación práctica, como vía para la mejora de las capacidades de respuesta y de gestión, así como para la reducción de la vulnerabilidad social y económica, recurriendo a instrumentos como las tecnologías de la información y la comunicación.

Este enfoque ha ido creciendo en importancia en los foros internacionales a lo largo de los últimos años. Las lecciones aprendidas a partir de la *Estrategia de Yokohama*<sup>8</sup>, resultado de la I Conferencia Internacional sobre el tema, han dado paso a la aprobación

---

<sup>8</sup> La *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y su Plan de Acción* fueron aprobados en la primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (mayo de 1994, Yokohama, Japón). Constituyen el principal resultado del examen de mitad de período del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Se compone de una serie de principios, una visión general de los logros alcanzados durante el Decenio, la propia Estrategia y su Plan de Acción.

del *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015*<sup>9</sup>, que plantea unas prioridades de acción a partir de tres objetivos estratégicos (Naciones Unidas, 2005: 4):

- La integración más efectiva de los riesgos de desastre en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con particular énfasis en la preparación, mitigación, prevención y reducción de la vulnerabilidad.
- La creación y fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios, especialmente a nivel comunitario, que contribuyan a aumentar la “resiliencia”<sup>10</sup> ante las amenazas.
- En la reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Por tanto, la RRD puede reducir de manera muy sustancial la vulnerabilidad de una población expuesta a una catástrofe natural. En términos económicos, algunos estudios consideran que por cada dólar invertido se verían reducidos los riesgos en un intervalo entre los dos y los cuatro dólares (DFID, 2006: 8). Es una muestra más de la necesidad de incorporar las consideraciones relativas a la RRD a las políticas de acción humanitaria y cooperación para el desarrollo, integrándose como un elemento más en el *continuum/contigum* al que nos referíamos en el epígrafe anterior.

\* \* \*

A partir del contexto descrito en el presente capítulo, se profundizará a continuación en el enfoque adoptado por parte de la Unión Europea en relación a estas cuestiones y en las políticas e instrumentos puestos en marcha, con particular énfasis en la preparación y la prevención frente a desastres naturales. En concreto, se analizará cómo se incorpora la RRD en las políticas europeas de cooperación para el desarrollo y de acción humanitaria, y como ello se integra en el *continuum* Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo.

---

<sup>9</sup> El *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres* es el resultado de la II Conferencia Internacional sobre Desastres Naturales celebrada en Hyogo, Japón, en enero de 2005.

<sup>10</sup> El *Marco de Acción de Hyogo* pone particular énfasis en la idea de “resiliencia”, que constituye la “capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a amenazas a adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura” (Naciones Unidas, 2002a: 18).

## **2. EL ENFOQUE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

La Unión Europea constituye un actor clave a nivel mundial que históricamente se ha situado a la cabeza de la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo. A su importancia en materia comercial, económica o financiera, se suma el hecho de constituir el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel mundial, proporcionando, si se suma la cooperación llevada a cabo por la Comisión Europea y los 27 Estados Miembros, más de 83.000 millones de dólares a los países en desarrollo en 2010 (CAD-OCDE, 2011).

De acuerdo con esta realidad, la UE trata de promover en el mundo una serie de valores que le son propios, como el mantenimiento y la consecución de la paz, el respeto de los derechos humanos, la promoción de la democracia y del Estado de Derecho, el desarrollo humano sostenible, o la justicia social. Para ello, la Unión actúa como un “poder civil” a través de medios distintos al “poder militar”, recurriendo a instrumentos de poder blando como la diplomacia, la persuasión o la prevención, apoyándose en herramientas como la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales, la aplicación de medidas de condicionalidad, o la puesta en marcha de operaciones de resolución de conflictos y mantenimiento de la paz.

La política europea de acción humanitaria es un claro ejemplo de ello. En 2010, la UE fue el mayor donante de ayuda humanitaria a nivel mundial, proporcionando, Estados Miembros y Comisión Europea, en torno al 41% del total de los 9.800 millones de euros destinados a tal fin. Si nos ceñimos a la ayuda proporcionada directamente por parte de la Comisión Europea, a través de su Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO), ésta ascendió en 2010 a 1.115 millones de euros, proporcionando ayuda a cerca de 151 millones de personas en 80 países no pertenecientes a la UE<sup>11</sup>. De estas cantidades, se calcula que el 44% se destina a catástrofes naturales, un 41% a crisis prolongadas, y el 15% restante a crisis e intervenciones *ad hoc* (Comisión Europea, 2011a).

---

<sup>11</sup> En dicha cantidad deben incluirse los casos en que fue activado el mecanismo de protección civil para 28 crisis, tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

La Reducción del Riesgo de Desastres ha ocupado históricamente un lugar importante en la acción humanitaria europea, en un proceso cuyos orígenes se remontan a la última década del siglo XX y que desemboca en la aprobación en febrero de 2009 de la *Estrategia de la Unión Europea en apoyo a la Reducción del Riesgo de Catástrofes en los Países en Desarrollo* (en adelante la Estrategia).

La Estrategia se ha conformado a partir de dos caminos que han discurrido en paralelo, y que, a su vez, se han retroalimentado. Por un lado, desde el plano político y estratégico, a través de un proceso de definición de sus bases conceptuales y legales que ha resultado en un fortalecimiento de la relación entre la VARD y la RRD, dando lugar a un enfoque integrado en el que la Reducción del Riesgo de Desastres cobra cada vez mayor presencia. Por otro lado, desde un plano operativo, por medio de la aplicación de las lecciones aprendidas a partir del diseño, implementación y evaluación de iniciativas concretas (los proyectos DIPECHO), así como de la sensibilización sobre la importancia de la RRD y su promoción en el conjunto de la acción humanitaria europea.

Nos detenemos a continuación en los detalles de sendos procesos.

## **2.1. Orígenes y evolución de la Estrategia europea para la reducción del riesgo de desastres: construyendo un marco político y estratégico**

### *2.1.1. Primeros pasos: la apuesta por la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo*

La Unión Europea fue uno de los primeros actores de la escena internacional que apostó por la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo (VARD) y por la integración de las consideraciones relativas a la reducción riesgo de desastres en el *continuum/guum* emergencia-desarrollo.

En el año 1996, la Comisión Europea publicó su “Comunicación sobre la Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo”, que ante los cuestionamientos sobre la eficacia de la cooperación europea, respondía a la necesidad de reconsiderar el enfoque en este ámbito para incrementar el impacto de la ayuda comunitaria. En dicho documento, fruto de un proceso de consultas tanto a nivel interno -entre los servicios de

la Comisión-, como a nivel externo -con Estados Miembros, expertos y otros donantes-, se planteaban cuáles deberían ser los componentes de un modelo de ayuda ideal en los siguientes términos (Comisión Europea, 1996: 2):

- ✓ La ayuda no debe debilitar el desarrollo, de ahí la importancia de que las operaciones sean planificadas cuidadosamente.
- ✓ Los principios básicos de los proyectos de desarrollo deben aplicarse a la ayuda: integración de la ayuda en las estructuras gubernamentales, o en su defecto, en ONG locales u otras representativas de los beneficiarios, posibilitando su participación; flexibilidad de la ayuda, propiciando la adaptación de los productos y sistemas de distribución a la cultura y sociedad local; no discriminación por razón de sexo; o previsibilidad de la ayuda y evitar su desaparición de forma brusca o prematura.
- ✓ La ayuda deberá ir seguida de manera inmediata de programas de rehabilitación y reconstrucción que, en la medida de lo posible, se ejecuten al mismo tiempo que la ayuda para lograr un *continuum* al retomar el proceso de desarrollo a largo plazo.

Adicionalmente, la Comisión Europea llamaba la atención sobre una serie de aspectos que deberían contribuir a configurar tal modelo (Comisión Europea, 1996: v):

- ✓ La necesidad de una política de planificación estratégica global que incluya elementos de desarrollo, políticos, sociales y técnicos. Para ello, ciertas cuestiones serían clave: la inclusión de análisis de prevención y vulnerabilidad en la planificación y las operaciones de desarrollo; como la ayuda puede tomar en cuenta los objetivos de la reconstrucción y el desarrollo; o como realizar la rehabilitación para conseguir la máxima eficacia en la transición emergencia- desarrollo.
- ✓ La coordinación entre donantes y a nivel interno entre los distintos departamentos implicados, como requisito para la articulación de una política estratégica.
- ✓ La importancia del factor tiempo y de la flexibilidad, de manera que los procedimientos se adecuen a las distintas fases que van de la emergencia al desarrollo, siendo lo suficientemente flexibles y rápidos para hacer posible una respuesta efectiva.

En definitiva, la Comisión planteaba la necesidad de actuar desde un marco global e integrado pero sin perder de vista la importancia del contexto específico, dado que, en última instancia, la eficacia de la estrategia dependerá de cada situación concreta y de la adaptación a la misma. En esta línea, se incidía en la necesidad de acometer análisis de impacto en cada país concreto, donde se evaluaran una serie de elementos en relación a la ayuda: el papel que puede desempeñar para atender las necesidades humanas básicas; en qué medida puede afectar a los movimientos de población; cual es su impacto social y que efectos negativos puede tener sobre determinados grupos étnicos; o como afecta la ayuda los mercados, mecanismos de precios y suministros o a las estructuras administrativas locales (Comisión Europea, 1996: 5). Si bien es cierto que la elaboración de tales análisis podría encontrar dificultades en situaciones de emergencia sobrevenida, su realización resultaría clave para contar con una perspectiva a largo plazo y adoptar medidas apropiadas en materia de RRD.

### *Cuadro 3*

#### *La Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo: el caso del sector alimentario*

En el marco de operaciones de ayuda y seguridad alimentaria, pueden plantearse distintas situaciones de crisis que invitan a adoptar soluciones acordes a cada contexto. Así, en los países que presentan un riesgo potencial de inseguridad alimentaria, es importante tomar medidas preventivas o de reducción del riesgo, procurando reducir los niveles de vulnerabilidad social y económica ante posibles crisis alimentarias, disminuyendo así las probabilidades de que se produzca una situación de emergencia.

Algunas medidas que podrían contribuir a ello serían la creación de sistemas de información que faciliten la detección precoz de crisis y determinar cuál es la mejor respuesta que puede darse; o contar con reservas alimentarias a nivel local, nacional o regional. Por otro lado, en la fase de rehabilitación será clave restablecer las capacidades productivas y facilitar el acceso a los medios básicos de producción (tierra, semillas o herramientas). También resulta indispensable que toda operación de ayuda o seguridad alimentaria se asocie a operaciones que posibiliten reactivar el proceso de creación de ingresos y desarrollo a medio y largo plazo.

Por todo ello, resulta clave contar con un marco global de políticas y una estrategia común adaptada a cada zona geográfica, complementado con capacidades técnicas, adecuadas, una coordinación y división de responsabilidades entre los distintos servicios implicados, y procedimientos de gestión, control y seguimiento flexibles y armonizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, 1996.

### 2.1.2. *La progresiva incorporación de la dimensión de la reducción del riesgo de desastres*

En el campo específico de la reducción del riesgo de desastres, destaca la aprobación en junio de 1996 del *Reglamento del Consejo sobre Ayuda Humanitaria N°1257/96*, que constituyó la base legal para la puesta en marcha de iniciativas en este ámbito. En su artículo primero, a la hora de definir la ayuda humanitaria, se señala que ésta también incluye las “*acciones de preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes o circunstancias excepcionales semejantes*”; y en el apartado f) de su artículo segundo se contempla, entre los objetivos de la acción humanitaria, el hecho de “*garantizar una preparación previa ante los riesgos de catástrofes naturales o circunstancias excepcionales semejantes*” (Unión Europea, 1996: 2).

Con la adopción de este Reglamento, los Estados Miembros abrieron la puerta para la puesta en marcha de un enfoque más ambicioso en materia de RRD, que fue llevado a la práctica por la Comisión Europea con su oficina de ayuda humanitaria (ECHO<sup>12</sup>) como principal agente implementador. Ello se tradujo en la puesta en marcha de una serie de iniciativas concretas, entre las que destacaron los proyectos DIPECHO (*Disaster Preparedness-ECHO*), que analizaremos con detalle más adelante.

En 2001, la Comisión publicó una nueva Comunicación evaluando la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Más allá de las constataciones realizadas en la Comunicación de 1996 sobre la materia, se incidía en una idea concreta: no resulta suficiente con realizar la transición de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo, sino que esta cuestión debería abordarse en un contexto más amplio, como parte de un “*sistema coherente de prevención de crisis y catástrofes, en especial mediante medidas relativas a la capacidad de respuesta en casos de catástrofe y medidas de prevención*” (Comisión Europea, 2001: 4).

De esta manera, se explicitaba la necesidad de fortalecer la relación entre la VARD y la RRD, reforzando el componente preventivo en la acción humanitaria y en la

---

<sup>12</sup> La Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) fue creada en el año 1992. En 2004 se convierte en la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO), y en 2010 incorpora a su mandato las cuestiones relativas a la protección civil, convirtiéndose en la actual Dirección General para Ayuda Humanitaria y Protección Civil.

cooperación para el desarrollo, a partir de un enfoque integrado que iría perfilándose en momentos posteriores y en el que la RRD cobraría un papel cada vez más preeminente.

En cuanto al enfoque de la VARD, la Comunicación partía de la asunción de que no existe un modelo único, incidiendo en la importancia de la toma en consideración del contexto específico y diferenciando entre distintas situaciones: catástrofes naturales; conflictos violentos; y crisis estructurales y de otros tipos.

En principio, el caso de los desastres naturales sería el que plantearía menores dificultades a la hora de llevar a cabo dicha vinculación, al ser el contexto resultante menos hostil (por ejemplo, respecto al caso de conflictos armados) y en el que se suele contar con la colaboración de los gobiernos nacionales. Aunque esta premisa no siempre es clara, la situación sería más propicia para realizar una transición lineal, coordinada y gradual de la ayuda humanitaria a las políticas de cooperación. En el caso de los desastres naturales, la clave residiría en la prevención de nuevas catástrofes y en el incremento de las capacidades de respuesta como parte de las estrategias de desarrollo a largo plazo, aumentando las capacidades de autoayuda de la población. En este marco, podría ser útil el estudio de medidas preventivas para atenuar las consecuencias de los desastres naturales, por ejemplo realizando evaluaciones ambientales estratégicas en ciertos sectores (Comisión Europea, 2001:5-6)<sup>13</sup>.

El tsunami que azotó al sudeste asiático el 26 de diciembre de 2004 sirvió de revulsivo para retomar el debate sobre la respuesta europea ante situaciones de catástrofe. La Presidencia rotatoria de la UE, en ese momento ostentada por Luxemburgo, presentó un Plan de Acción contemplando medidas en tres ámbitos<sup>14</sup> que sirvió de base para una nueva Comunicación de la Comisión con el fin de potenciar la respuesta de la UE ante

---

<sup>13</sup> La Comisión también insistía en un tema ya señalado en su Comunicación de 1996: la necesidad de reajustar y simplificar los instrumentos comunitarios para contar con la flexibilidad y rapidez que requieren las situaciones de emergencia. Los principales obstáculos para ello serían la lentitud de los procesos de toma de decisiones, la adecuada elección de los socios de ejecución, y la capacidad de reunir recursos mediante los instrumentos adecuados. Sobre este último aspecto, se señalaba que no suele existir una transición cronológica entre los distintos instrumentos, sino una financiación simultánea. En este marco, vincular ayuda de emergencia y cooperación al desarrollo exigiría una planificación inmediata, no sólo en la respuesta a corto plazo ante la emergencia, sino también en las acciones de rehabilitación y desarrollo a medio plazo (Comisión Europea, 2001: 15, 18).

<sup>14</sup> Los tres ejes fueron: a) Atención a las necesidades de las regiones afectadas por el tsunami; b) Incremento de la capacidad, coherencia y eficacia de la UE; c) Mejora de la prevención, sistemas de alerta rápida y preparación frente a futuras catástrofes.

catástrofes y de fomentar la eficacia, coherencia y coordinación entre los distintos instrumentos a su disposición: ayuda humanitaria; mecanismo de protección civil<sup>15</sup>; recursos militares; ayuda de corto o medio plazo en contextos de catástrofe a través del mecanismo de reacción rápida; y programas de ayuda exterior.

Una de las lecciones aprendidas del tsunami fue la complejidad operativa y política de la respuesta y la diversidad de recursos con que cuenta la UE para intervenir en casos de catástrofe. En este sentido, se concluyó que, además del recurso a los instrumentos existentes en el ámbito de las relaciones exteriores, podrían usarse muchos otros de política interior, como el mecanismo comunitario de protección civil, o programas en los sectores de la investigación, la sociedad de la información, la justicia o la seguridad (Comisión Europea, 2005: 3). Asimismo, el tsunami de 2004 reforzó la percepción de que la capacidad de reacción rápida debe acompañarse de una estrategia de prevención, preparación y alerta frente a las catástrofes, en la que los sistemas de información y las tecnologías especializadas son un pilar clave. En esta línea, la Comisión planteó una serie de propuestas para el afianzamiento de las medidas preventivas y las capacidades de respuesta (Comisión Europea, 2005: 12-14):

- Promover la RRD en el marco político internacional: integración de la RRD en las políticas de desarrollo sostenible; fortalecimiento institucional y de mecanismos y medios para aumentar la capacidad de resistencia y respuesta; creación de un sistema de alerta rápida; determinación, evaluación y seguimiento de los riesgos de catástrofes; y reducción de los factores de riesgo subyacentes.
- Impulsar un planteamiento multirriesgo de la alerta rápida y una contribución continuada desde la detección a la respuesta, basándose en los siguientes recursos: ayuda humanitaria y al desarrollo centradas en las capacidades locales; financiación de la I+D para el análisis de vulnerabilidad y la evaluación de daños, así como para el desarrollo de tecnologías de gestión del riesgo; transferencia de conocimientos prácticos; o fomento de instrumentos específicos de cooperación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCAH).

---

<sup>15</sup> Este mecanismo facilita la movilización de recursos de los Estados Miembros para la ayuda humanitaria en caso de catástrofe, tanto dentro como fuera de la UE. En este último caso, pueden realizarse autónomamente o participando en las realizadas por un organismo internacional, y serán coordinadas por la Comisión y la Presidencia de la UE (Comisión Europea, 2005: 7).

Con el tiempo, la reducción del riesgo de desastres fue cobrando progresiva importancia en el contexto de la Unión Europea y, a través de distintos llamamientos, se fueron sentando las bases de una estrategia específica en este ámbito.

En primer lugar, el *Consenso Europeo de Desarrollo* (Unión Europea, 2006) estableció en su párrafo 22 que los Estados Miembros y la Comunidad apoyarán la prevención y la preparación frente a desastres para mejorar las capacidades de resiliencia de los países particularmente vulnerables. El posterior *Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria* (Unión Europea, 2008), documento de referencia para la acción europea en este ámbito, fue más explícito al incorporar una sección sobre el *continuum-contiguuum* de la ayuda, y dentro de este, un subapartado específico sobre “Reducción de Riesgos y Vulnerabilidad a través de una mayor preparación”. Reconociendo la importancia de esta cuestión, la UE expresó su compromiso con la promoción de la RRD en los países en desarrollo a través de una acción coherente y coordinada a nivel local, nacional y regional, promoviendo los esfuerzos internacionales con el *Marco de Acción Hyogo* como referente (párrafo nº 75). En esta línea, el párrafo nº76 señaló que la UE establecería un enfoque global en esta área con particular énfasis en las regiones y países más propensos a desastres, apoyando medidas de preparación de base comunitaria y la integración de la RRD en su política de desarrollo, basándose en las estrategias nacionales de dichos países.

El segundo pronunciamiento en esta línea fue el realizado por la Comisión en su Comunicación sobre el fortalecimiento de las capacidades de respuesta ante desastres. En ella se señalaba que la complejidad de los retos a afrontar requerían la puesta en marcha de un enfoque comprensivo de la UE en cuanto al “*continuum que incluiría la valoración del riesgo de desastres, su previsión, prevención, preparación y mitigación*”, aunando las diferentes políticas, instrumentos y servicios competentes existentes en el ámbito comunitario y en los Estados Miembros, así como reforzando los vínculos con la protección civil y las políticas medioambientales. En este contexto, la Comisión propuso la definición de una “Estrategia de la Unión Europea para la Reducción del Riesgo de Desastres en los Países en Desarrollo” (Comisión Europea, 2008: 3, 9), cuyos contenidos se analizan con detalle en el siguiente epígrafe.

Cuadro 4 – Elementos clave en la gestación de estrategia de la UE para la reducción del riesgo de desastres en países en desarrollo (1996-2009)

Año	Documento	Principales elementos planteados	Proyectos DIPECHO (1994-2011)
1996	Comunicación CE: <i>la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo (VARD)</i>	<u>Modelo de ayuda ideal:</u> - La ayuda no debe debilitar el desarrollo. - Principios básicos de los proyectos de desarrollo deben aplicarse a la ayuda. - La ayuda deberá ir seguida de programas de rehabilitación y reconstrucción, para lograr un <i>continuum</i> . - Necesidad de una política de planificación estratégica global que posibilite la transición de la emergencia al desarrollo. - Coordinación entre donantes y a nivel interno. - Factor tiempo y adecuación de procedimientos a las distintas fases.	
	<i>Reglamento del Consejo sobre Ayuda Humanitaria</i>	- Art. 1: la ayuda humanitaria incluye las acciones de preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes - Art. 2.f: “garantizar una preparación previa ante los riesgos de catástrofes naturales” como uno de los objetivos de la acción humanitaria	
2001	Comunicación CE: <i>la evaluación de la VARD</i>	- Fortalecimiento de la relación VARD-RRD: la transición de la emergencia al desarrollo debe abordarse en el contexto más amplio de un “sistema coherente de prevención de crisis y catástrofes”. - Importancia del contexto específico y diferenciación entre distintas situaciones: catástrofes naturales; conflictos violentos; y crisis estructurales. - Integración de las capacidades de respuesta ante desastres naturales en las estrategias de desarrollo a largo plazo	
2005	<i>Plan de Acción UE en contexto post-tsunami</i>	- Incremento de la capacidad, coherencia y eficacia de la UE. - Mejora de la prevención, sistemas de alerta rápida y preparación frente a futuras catástrofes.	
	Comunicación CE: <i>Potenciar la respuesta UE ante catástrofes o crisis en terceros países</i>	- Complejidad operativa y política de la respuesta y diversidad de recursos de la UE para intervenir en casos de catástrofe. - Fomentar la eficacia, coherencia y coordinación entre instrumentos externos e internos de la UE: ayuda humanitaria; mecanismo protección civil; recursos militares; programas cooperación; mecanismo reacción rápida. - La capacidad de reacción rápida debe acompañarse de una estrategia de prevención, preparación y alerta frente a las catástrofes.	
2006	<i>Consenso Europeo de Desarrollo</i>	- <i>Párrafo 22:</i> Estados Miembros y CE apoyarán la prevención y la preparación frente a desastres para mejorar las capacidades de resiliencia de los países particularmente vulnerables.	
2008	<i>Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria</i>	<u>Subapartado: “Reducción de Riesgos, vulnerabilidad y mayor preparación”:</u> - <i>Párrafo 75:</i> Compromiso con la promoción de la RRD en los PED a través de una acción coherente y coordinada a nivel local, nacional y regional. - <i>Párrafo 76:</i> La UE establecerá un enfoque global en RRD con particular énfasis en regiones y países más propensos a desastres, apoyando la integración de la RRD en su política de desarrollo.	
	Comunicación CE: <i>Refuerzo capacidad de reacción de la UE ante catástrofes</i>	- Enfoque comprensivo del <i>continuum</i> que: a) Incluya la valoración del riesgo de desastres, su previsión, prevención, preparación y mitigación; b) Aúne políticas, instrumentos y servicios competentes de la UE y los EM; c) Refuerce los vínculos con protección civil y las políticas medioambientales. - Propuesta para la definición de una “Estrategia de la Unión Europea para la Reducción del Riesgo de Desastres en los Países en Desarrollo”	
2009	Comunicación de la CE sobre: “Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo” (ver cuadro 5)		

Fuente: elaboración propia a partir de documentos de referencia de las instituciones europeas

## **2.2. La Estrategia de la Unión Europea en Apoyo de la Reducción del Riesgo de Desastres en los países en desarrollo**

### *2.2.1. Componentes de la Estrategia*

El proceso descrito a lo largo del epígrafe anterior desemboca finalmente en la formulación de una Estrategia europea para la reducción del riesgo de desastres. Ésta acabó de definirse a través de un proceso de consultas liderado por la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea tanto a nivel interno, entre los servicios implicados de la Comisión, como externo, entre ésta y los Estados Miembros y otros socios. Como resultado, la Comisión presentó en 2009 su Comunicación sobre “Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo”<sup>16</sup>, que constituye parte de un paquete más amplio que, tanto dentro como fuera de la UE, incluye también el planteamiento respecto a la prevención de las catástrofes provocadas por el hombre, estableciendo conexiones entre sendas dimensiones (Comisión Europea, 2009b)<sup>17</sup>. Cabe destacar la novedad que supone que dicho paquete deba contemplarse como una realidad estrechamente vinculada a las iniciativas de la UE en materia de cambio climático (Comisión Europea, 2009a: 2).

La Estrategia propuesta por la Comisión trata de dar respuesta a la siguiente constatación: transcurrida más de una década desde la puesta en marcha de sus primeras iniciativas de preparación frente a desastres, la UE carece de un planteamiento estratégico en dicho ámbito y se limita a un enfoque *ad hoc* basado en proyectos y programas a menudo inadecuado y falto de coordinación. La Comisión apunta a una serie de factores que explicarían esta situación (Comisión Europea, 2009a: 4-5):

- La ausencia de marcos políticos y estratégicos en materia de RRD: Pese a la existencia del *Marco de Acción de Hyogo*, su aplicación no es fácil en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En la medida en que tanto la Comisión como numerosos Estados Miembros están incrementando su apoyo a la RRD, si no existe

---

<sup>16</sup> Aunque el protagonismo en el impulso de la RRD a nivel europeo corresponde a la Comisión Europea, también cabe destacar que el Consejo, en sus Conclusiones de 2008, invitaba a la Comisión a presentar tal estrategia; asimismo, el Parlamento Europeo también se ha pronunciado en varias ocasiones en favor del impulso a esta cuestión y que cuente con una mayor dotación financiera (Comisión Europea, 2009a:4).

<sup>17</sup> Véase al respecto la Comunicación de la Comisión Europea “Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano”, COM(2009)82.

una estrategia se corre el riesgo de incurrir en una mayor fragmentación y duplicación de esfuerzos.

- La ausencia de una voz propia, lo que se traduce en una falta de posición común europea sobre RRD. La eficacia en materia de RRD aumentará a medida que el mensaje de la UE sea más coherente y coordinado, de ahí importancia de que ésta forme parte del diálogo político de la UE con los países en desarrollo.
- Los escasos progresos en cuanto a la integración de la RRD en la cooperación para el desarrollo de la UE.
- La limitada articulación entre RRD y cambio climático, desaprovechándose los beneficios y sinergias que ello depararía en sendas esferas.

A la luz del diagnóstico realizado, la Estrategia se propone reducir el riesgo de desastres a través de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, a partir de un enfoque integrado para la gestión de desastres en el que la prevención, la mitigación y la preparación constituyen prioridades clave. Al mismo tiempo, se fija como propósito contribuir al cumplimiento al *Marco de Acción de Hyogo* y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Comisión Europea, 2009a: 4-5).

La Estrategia se estructura en torno a una serie de objetivos y ámbitos de actuación prioritarios (véase cuadro 5). Por su parte, las intervenciones a desarrollar en el marco de los sectores prioritarios cabría agruparlas en los siguientes ejes:

- a) Que exista un mayor compromiso político en la promoción de la RRD, tanto por parte de la UE como de los países en desarrollo;
- b) Contar con un mejor conocimiento de los peligros existentes;
- c) Informar bien a la población y a las autoridades para que puedan defenderse mejor;
- d) Articular la RRD con otros factores que influyan negativamente en la vulnerabilidad, por medio de un análisis global e intersectorial;
- e) Fortalecer las capacidades de preparación y articularlas con las medidas de reacción y recuperación.

**Cuadro 5 – Objetivos y ámbitos de actuación de la Estrategia Europea para la Reducción del Riesgo de Desastres**

<b>Ámbito de aplicación: desastres causados por peligros naturales y tecnológicos</b> <b>Cobertura geográfica: Países en Desarrollo y Países y Territorios de Ultramar, especialmente en las regiones más propensas a catástrofes, países menos desarrollados y altamente vulnerables, y grupos más vulnerables</b>	
<b>Objetivo general</b>	Contribuir al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza con una mejor RRD que reduzca la incidencia de catástrofes en los países y colectivos más pobres y vulnerables
<b>Objetivos específicos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ayudar a los PED a integrar la RRD en sus políticas de desarrollo</li> <li>2. Apoyar a países y sociedades en desarrollo a reducir los riesgos de catástrofe mediante acciones de prevención, mitigación y preparación</li> <li>3. Integrar la RRD en las políticas y programación de desarrollo y ayuda humanitaria, así como en la reacción ante crisis y la respuesta y recuperación ante catástrofes</li> </ol>
<b>Ámbitos prioritarios</b>	<b>Ejemplos de posibles medidas a promover por la UE en cada ámbito</b>
<i>La RRD como prioridad a nivel nacional y local basada en un marco institucional sólido</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar la RRD en el diálogo político con los PED</li> <li>- Integrar y coordinar mejor la RRD en las políticas, estrategias, programas y proyectos de la UE y en las políticas y planes de los PED</li> <li>- Crear e implementar marcos políticos, jurídicos e institucionales nacionales para la RRD</li> <li>- Apoyar la EIRD como órgano coordinador para implementar el Marco de Hyogo</li> </ul>
<i>Detectar, evaluar y supervisar los riesgos de catástrofes y reforzar los sistemas de alerta rápida</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar las capacidades de investigación y de elaboración de estadísticas en los PED</li> <li>- Evaluaciones interconectadas a distintos niveles: conjunta con organismos internacionales; a nivel nacional con enfoque multipeligros; a nivel comunitario con enfoque participativo</li> <li>- Intercambio de buenas prácticas entre los PED y entre estos y los países desarrollados</li> <li>- Crear sistemas de alerta rápida centrados en poblaciones y desarrollo de capacidades</li> </ul>
<i>Conocimientos, innovación y educación para una cultura de resistencia y seguridad</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas y programas de sensibilización</li> <li>- Inclusión de la RRD a nivel educativo y formativo</li> <li>- Acceso a información sobre RRD, sobre todo para residentes en zonas de alto riesgo</li> <li>- Desarrollo y transposición a mayor escala de programas de gestión del riesgo de catástrofes a nivel comunitario</li> </ul>
<i>Reducir los factores de riesgo subyacentes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrar la RRD en ámbitos que sean factores de riesgo subyacente de catástrofes</li> <li>- Articular más explícita y armoniosamente la RRD y los objetivos de adaptación</li> <li>- Apoyar programas o proyectos integrados que aborden la RRD y otras cuestiones que sean factores de riesgo subyacente (cambio climático; seguridad alimentaria)</li> </ul>
<i>Reforzar la capacidad de preparación ante catástrofes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar programas de preparación a nivel de las comunidades</li> <li>- Desarrollo de planes de preparación y contingencia basados en evaluaciones de riesgo</li> <li>- Integración de la RRD en los procesos de reacción y recuperación ante catástrofes</li> <li>- Mecanismos de distribución y transferencia del riesgo</li> </ul>
<b>Puesta en práctica de la estrategia</b>	
<b>Prioridades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diálogo político sobre la RRD</li> <li>✓ Planes de acción regionales de RRD</li> <li>✓ Integrar la RRD en las políticas y planes de la UE y los PED</li> <li>✓ Apoyo a las inversiones nacionales clave en materia de RRD</li> </ul>
<b>Colaboración, coherencia y coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Seguimiento de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda</li> <li>✓ Seguimiento del Código de Conducta de la UE sobre división del trabajo</li> <li>✓ Coordinación con otros procesos de elaboración de políticas, instrumentos y programas, a nivel UE y regional e internacional, así como con otros actores</li> <li>✓ Creación de un Grupo Directivo sobre RRD con Comisión y Estados Miembros</li> </ul>
<b>Instrumentos y financiación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fuentes de financiación: Fondo Europeo de Desarrollo e Instrumentos del presupuesto general de la Comisión (Instrumento de Cooperación al Desarrollo; Instrumento de Ayuda Humanitaria; Instrumentos de Estabilidad; Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación)<sup>18</sup></li> <li>✓ Estudiar vías innovadoras de financiación para la RRD y la adaptación al cambio climático</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, 2009a

<sup>18</sup> Las dotaciones para RRD figuran en: documentos estratégicos nacionales y regionales; programas intra-ACP; programas de preparación frente a sequías; programas DIPECHO; programas temáticos (seguridad alimentaria/medio ambiente); o en el VII Programa Marco de I+D y el Centro Común de Investigación, que también apoyan acciones sobre riesgos y catástrofes (Comisión Europea, 2009a: 13).

De acuerdo al enfoque planteado, la Estrategia aspira a concentrar el conjunto de intervenciones de la UE en materia de RRD en un único marco, con el objetivo de conseguir una acción más coherente y coordinada, maximizando las posibles sinergias y evitando la duplicación de esfuerzos. Con ello, se espera contribuir a una acción más eficaz en este ámbito, y, de hecho, se explicita la necesidad de adecuarse a los principios de la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda* (2005) y del *Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo entre donantes* de 2008 (Comisión Europea, 2009a: 4, 12).

### *2.2.2. El Plan de Implementación de la Estrategia: consideraciones de cara al futuro*

En sus Conclusiones del 18 de mayo de 2009, el Consejo de la Unión Europea dio la bienvenida a la Estrategia propuesta por la Comisión, señalando la importancia de avanzar en el enfoque de la VARD incorporando la perspectiva de la RRD, así como la integración de ésta en las políticas europeas de desarrollo y ayuda humanitaria y respecto al marco de Naciones Unidas. A su vez, el Consejo invitó a la Comisión a dar los pasos necesarios en colaboración con los Estados Miembros para preparar un plan de implementación (Consejo de la UE, 2009: 3-4).

Dando seguimiento al mandato del Consejo, la Comisión Europea puso en marcha un Grupo Directivo con participación de los Estados Miembros y los servicios competentes de la Comisión para definir las prioridades, con los insumos de un estudio externo subcontratado sobre la materia<sup>19</sup>. Ello, sumado a un proceso de consultas con sociedad civil y organismos internacionales, resultó en la propuesta de un plan de implementación de la Estrategia.

En dicho Plan, la Comisión apostó por centrarse en cuatro ámbitos específicos en los que consideró que disponía de una ventaja comparativa (Comisión Europea, 2011c):

- a) La puesta en marcha de un diálogo político sobre RRD para convertir a ésta en una prioridad a nivel nacional, regional y local, así como el fortalecimiento del diálogo con los países en desarrollo, en el seno de la UE y con otros donantes y actores.

---

<sup>19</sup> *Support Study for the Implementation Plan of the EU Strategy for Supporting DRR In Developing Countries* (Comisión Europea, 2011c, 2).

- b) El desarrollo de planes de acción regionales en materia de RRD, fortaleciendo las capacidades regionales en este ámbito y reduciendo los riesgos en las regiones vulnerables.
- c) La mejor integración de la RRD en la acción exterior europea, incluyendo la promoción de la RRD como parte de las políticas y procesos de planificación de los países en desarrollo.
- d) La coordinación del apoyo de la UE para la realización de inversiones clave en RRD, incluyendo medidas de prevención, mitigación o preparación y recuperación sostenible, incluyendo la dimensión de adaptación al cambio climático.

Para la consecución de estos objetivos, el plan establece una serie de acciones concretas, para cada una de las cuales define qué actor ejercerá el liderazgo, el marco temporal y los resultados esperados.

Con la Estrategia de la UE para la reducción del riesgo de desastres y su plan de implementación se dio un paso adelante, dotando de un enfoque más coherente e integrado a la intervención europea en este ámbito, hasta el momento caracterizada la existencia de una serie de iniciativas concretas que no respondían necesariamente a un planteamiento estratégico. En la línea de apostar por un enfoque más amplio, también se produjo la integración de las cuestiones relativas a la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil en el seno de único servicio de la Comisión, la DG ECHO, con el mandato de mejorar la coordinación y la eficacia de la respuesta frente a catástrofes tanto dentro como fuera de la UE. De esta manera, a un tema tradicionalmente abordado en el ámbito de la política exterior (acción humanitaria), se le suma otro con un marcado componente interno (protección civil), tanto en el seno de la UE como a nivel de cada estado. En definitiva, con el enfoque planteado se apuesta no sólo por la integración de la RRD en único marco, sino también por su tratamiento desde una perspectiva más global dadas las importantes vinculaciones con otros ámbitos.

Así las cosas, el nuevo planteamiento debería permitir gozar de una perspectiva más completa a la hora de diseñar e implementar soluciones concretas, pero requerirá de un importante esfuerzo en términos de coherencia y coordinación. La Estrategia no obvia

este aspecto, y de hecho prevé la coordinación con otros procesos de elaboración de políticas, instrumentos y programas a nivel UE, regional e internacional, e incluso la creación de un Grupo Directivo sobre RRD con Comisión y Estados Miembros como medio para asegurar la colaboración, coherencia y coordinación. No obstante, la experiencia demuestra en la práctica resulta difícil y complejo articular este tipo de mecanismos. Por tanto, el reto es ingente, y el desafío residirá tal vez más en la voluntad política que en las capacidades técnicas; es decir, más en la coordinación y coherencia efectiva entre las distintas políticas y actores implicado, que en otros ámbitos específicos en los que la UE ya dispone de un *expertise* derivado de una experiencia de trabajo dilatada a lo largo de varios años.

### **2.3. Iniciativas comunitarias para la reducción del riesgo de desastres**

Como hemos visto a lo largo del epígrafe anterior, el enfoque europeo para la reducción del riesgo de desastres se va construyendo paso a paso, a través de la progresiva incorporación de distintos aspectos que van sentando las bases de un marco político y estratégico que desembocaría posteriormente en una Estrategia específica sobre la materia.

Pero la Estrategia no es sólo fruto del proceso descrito. Difícilmente se hubiese consolidado de no haber sido por las iniciativas específicas puestas en marcha desde mediados de los años 90 hasta el presente, y de hecho, en esta cuestión radica buena parte del interés del proceso. De alguna manera, la génesis de la política europea en este ámbito responde a la idea de que “la forma sigue a la función” (“*form follows function*”). En otras palabras, el marco político y estratégico, así como el modelo institucional e instrumental, se van configurando a posteriori de acuerdo a la experiencia adquirida y a las lecciones aprendidas, una vez definidos los objetivos que se pretende conseguir.

El actor clave en el proceso que desemboca en la Estrategia fue la Comisión Europea a través de su oficina de ayuda humanitaria, ECHO<sup>20</sup>, que se implica desde el año 1994 en

---

<sup>20</sup> ECHO, por sus siglas en inglés (European Community Humanitarian Office), que a posteriori se convierte en la actual DG ECHO.

la financiación de proyectos específicos en materia de preparación frente a desastres naturales. A lo largo de varios años, la actuación europea para la reducción del riesgo de desastres se circunscribía prácticamente en su totalidad a las iniciativas llevadas cabo por ECHO, que constituyeron una valiosa base de aprendizaje.

Pese a disponer de la experiencia asociada a dicho programa a lo largo de más de una década, la DG ECHO carecía de una política clara en materia de RRD. Como resultado, en paralelo al proceso de consultas entre Comisión, Estados Miembros y otros actores que desembocó en la Estrategia europea, la DG ECHO acometió su propio ejercicio encaminado a dotarse de una política en este ámbito e incorporar la RRD en sus acciones humanitarias. Ello condujo al encargo de una evaluación externa en 2008 para ver cómo avanzar en esta línea y “transversalizar” la RRD en su acción humanitaria (Wilderspin *et al*, 2008: 5-6).

En dicha evaluación, se destacaba como elemento positivo el hecho de que la experiencia práctica en la integración de la RRD en la acción humanitaria fuese por delante del desarrollo de una política específica sobre la materia, tanto en el caso de la DG ECHO como de otros donantes. A ello contribuirían iniciativas como el programa DIPECHO o aquellas de otros donantes consideradas como “buenas prácticas humanitarias”.

Como aspecto negativo, se constataba que la DG ECHO afrontaba importantes desafíos en cuanto a marco político y capacidades institucionales para la integración de la RRD en la acción humanitaria. En este marco, se identificaban como principales obstáculos la ausencia de una política sobre RRD en la que se estableciese su papel y función en el contexto del conjunto de servicios de la Comisión Europea implicados, así como la falta de mecanismos de financiación y de herramientas adecuadas.

Con los años, el campo de actuación del enfoque europeo en RRD se ha ido ampliando, pasando a abarcar distintas dimensiones (dentro y fuera de la UE), actores (no sólo la Comisión Europea, sino también otras instituciones comunitarias y los Estados Miembros), instrumentos (ayuda humanitaria; cooperación para el desarrollo; recursos militares; mecanismos de reacción rápida y protección civil), y políticas (ayuda humanitaria; cooperación al desarrollo; Política Exterior y de Seguridad Común). En el

marco de esta apuesta por un enfoque más global, también se produjo la asunción por parte de la DG ECHO de las cuestiones relativas a Protección Civil, pasando a convertirse en la actual Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil.

En cualquier caso, la Comisión Europea, a través de la DG ECHO, sigue siendo el actor de referencia en materia de RRD y la intervención comunitaria se ha ido enriqueciendo en torno a tres pilares que, a día de hoy, integran la política comunitaria para la reducción del riesgo de desastres<sup>21</sup>:

- La puesta en marcha de proyectos específicos para la preparación frente a desastres (Proyectos DIPECHO).
- La “transversalización” o integración de la dimensión relativa a la RDD en las operaciones de ayuda humanitaria y de emergencia.
- La sensibilización y la promoción de políticas de RRD en otros actores.

Nos detenemos a continuación en los principales rasgos de cada uno de ellos.

### *2.3.1. La preparación frente a desastres: el programa DIPECHO<sup>22</sup>*

Los primeros proyectos DIPECHO (*Disaster Preparedness-ECHO*) fueron financiados en el año 1996, a lo que siguió el lanzamiento del programa propiamente dicho en el año 1998. Estos han venido constituyendo el principal pilar de la acción comunitaria en materia de RRD, y han sido, sin duda, una de las variables clave en la gestación de la estrategia europea para la reducción del riesgo de desastres.

El programa DIPECHO surge ante la constatación de la necesidad de alcanzar una mayor coordinación entre las actividades europeas en materia de RRD y las de los principales donantes. Aspira, en última instancia, a que la RRD pase a formar parte de las políticas de desarrollo sostenible. Su objetivo es mejorar las capacidades de respuesta de colectivos especialmente vulnerables, en concreto de las comunidades e

---

<sup>21</sup> Adicionalmente a las iniciativas que se desarrollan en el marco de estos tres ejes, varias de las intervenciones humanitarias más importantes de la DG ECHO incluyen componentes de RRD.

<sup>22</sup> Este apartado ha sido elaborado a partir de la información disponible en la página web de la DG ECHO: [http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm)

instituciones públicas locales en regiones donde existe un alto riesgo de que ocurran desastres naturales.

En el marco de la RRD, el Programa DIPECHO centra sus esfuerzos más en el ámbito de la preparación que de la mitigación o la prevención (Comisión Europea, 2003: 8), aspectos éstos últimos más vinculados a programas de desarrollo. Por tanto, DIPECHO se orienta únicamente a la preparación frente a los riesgos de los desastres naturales, excluyéndose los causados por la intervención humana y la respuesta post-catástrofe.

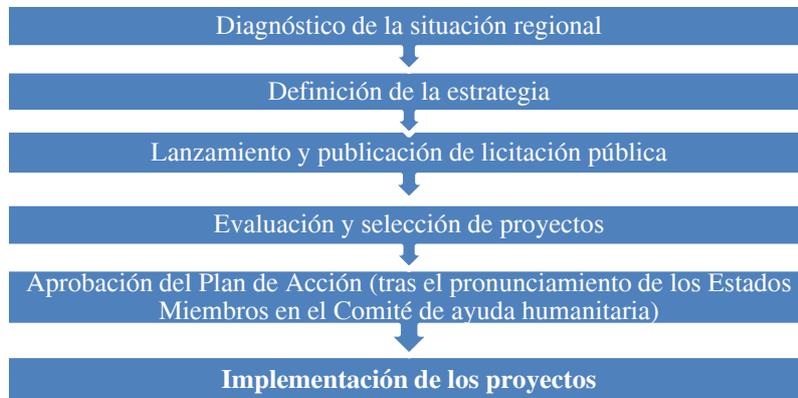
DIPECHO opera desde una perspectiva regional y los proyectos financiados se basan en un “enfoque comunitario”. Se apuesta por la implementación de medidas sencillas de bajo coste que se hayan mostrado altamente efectivas en la reducción de daños y víctimas, en ocasiones implementadas por las propias comunidades de acuerdo a un enfoque participativo. Asimismo, se persigue la consecución de un objetivo “demostrativo”, de manera que las acciones exitosas en un contexto determinado pudiesen promoverse en otros ámbitos.

Algunas de las iniciativas financiadas a través del Programa DIPECHO se corresponden con los siguientes ámbitos:

- Sensibilización y concienciación pública;
- Formación y construcción de capacidades en las comunidades;
- Provisión de equipamiento;
- Sistemas de alerta temprana a nivel local;
- Planificación de emergencia;
- Iniciativas piloto para la mitigación de daños a pequeña escala.
- Otras actividades: investigación y disseminación de sus resultados; educación; fortalecimiento institucional; facilitación de la coordinación; etc.

El enfoque regional adoptado por el Programa DIPECHO es una de sus señas de identidad. La diferenciación según región y país es clave, de manera que las distintas intervenciones se adapten a las características del contexto concreto y tengan en cuenta otros aspectos de índole social o cultural. En consonancia con este objetivo, la

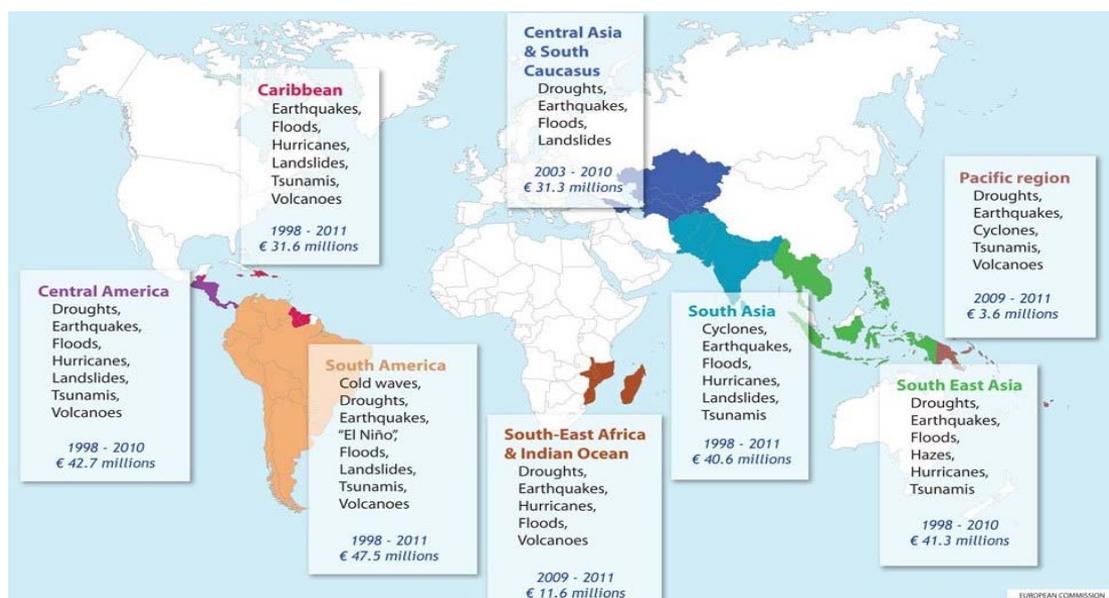
metodología de trabajo de DIPECHO se basa en el lanzamiento de planes de acción para las regiones seleccionadas de acuerdo al siguiente proceso:



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, 2003: 9

Inicialmente, en el marco de DIPECHO se lanzaron inicialmente tres planes de acción en tres regiones particularmente propensas a sufrir desastres naturales (América Central; Sudeste Asiático y Bangladesh; y Caribe). Con el tiempo, basándose en las evaluaciones realizadas y en la experiencia acumulada, el programa funciona en seis regiones para las que se han formulado los consiguientes planes de acción: Caribe; América Central; Sudamérica; Asia Central; Sudeste de Asia; Sudeste de África; y Sudoeste del Océano Índico.

Mapa 3: Áreas de intervención del Programa DIPECHO y principales riesgos



Fuente: Comisión Europea.

En el periodo 1996-2010, se han destinado más de 300 millones de euros al Programa DIPECHO y la propia Comisión Europea contempla la posibilidad de que el programa se expanda a lo largo de los próximos años. En el año 2010, se destinaron 33 millones de euros a actividades de preparación frente a desastres que se estima alcanzaron a unos 28 millones de beneficiarios. En términos sectoriales, las actividades de preparación frente a desastres representaron un 9.4% de las actuaciones de la DG ECHO (Comisión Europea, 2011a: 21, 115, 159).

Se ha señalado el carácter único de DIPECHO, al no existir iniciativas de otros donantes dirigidas específicamente a la preparación frente a desastres a corto plazo desde un enfoque comunitario. En este sentido, DIPECHO habría contribuido sustancialmente a un mejor conocimiento y comprensión de la preparación frente a desastres desde un punto de vista práctico. De igual manera, habría permitido recabar valiosa información a partir de las lecciones aprendidas que habrían servido para la propia adaptación de la estrategia puesta en marcha por DIPECHO (TRANSTEC *et al*, 2003:15-16).

### *2.3.2. Otros pilares de la política comunitaria: transversalización y sensibilización*

La política comunitaria para la reducción del riesgo de desastres se ha configurado en torno a otros dos grandes pilares. En primer lugar, la “transversalización” de la reducción del riesgo de desastres, es decir, la integración de la dimensión relativa a la RDD en las operaciones de ayuda humanitaria y de emergencia llevadas a cabo en distintos países y regiones del planeta. De esta manera, las iniciativas concretas de RRD pasan a formar parte de los programas de acción humanitaria desarrollados por ECHO en áreas afectadas por desastres naturales, lo que incide de manera positiva en el hecho de que tales medidas sean aceptadas por las poblaciones afectadas. Se estima que en 2010 se destinaron a iniciativas de transversalización unos 49 millones de euros (Comisión Europea, 2011a: 27), llevándose a cabo, entre otras, acciones formativas, preventivas, de seguimiento o de alerta temprana.

En segundo lugar, la sensibilización sobre la importancia de la integración de la RRD como parte de la política de desarrollo. Buena parte de esta labor de concienciación se desarrolla en el seno de la propia Unión Europea respecto a los Estados Miembros, otras

instituciones europeas y departamentos de la Comisión con competencias en materia de cooperación para el desarrollo (Parlamento Europeo; Relaciones Exteriores; EuropeAid; o Delegaciones en terceros países), con el objetivo de que las consideraciones relativas a la RRD sean incorporadas a la planificación y programación de sus actividades. Asimismo, se lleva a cabo una sensibilización respecto a otros actores como donantes o autoridades nacionales y locales.

Adicionalmente a estos dos ámbitos, la Comisión está promoviendo el estudio de las sinergias entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, dados los importantes vínculos entre sendas cuestiones. En esta línea, la Comisión ha llevado a cabo una evaluación interna sobre el impacto humanitario del cambio climático, y está acometiendo una reflexión sobre el papel y el enfoque de los actores humanitarios en materia de adaptación al cambio climático (Comisión Europea, 2011a: 21). Por último, cabe referirse a iniciativas específicas como la contribución de la Unión Europea al Programa ACP-UE para la reducción del riesgo de desastres naturales por un importe de 60 millones de euros (Comisión Europea, 2011b: 80).

### **3. EL DESAFÍO DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES HUMANITARIOS Y DE DESARROLLO**

La coordinación entre donantes constituye uno de los más importantes desafíos a la hora de articular una respuesta efectiva ante desastres naturales. En la medida en que éstos implican la entrada en liza de las políticas de ayuda humanitaria y de cooperación para el desarrollo, resulta clave la coordinación y coherencia entre sendas disciplinas, así como entre los actores que operan en su marco. Como resultado, los vínculos entre los diferentes instrumentos y actores que intervienen en el ciclo de gestión de un desastre deberían verse fortalecidos.

En el caso de la Unión Europea, la cuestión de la coordinación entre actores humanitarios y de desarrollo reviste una múltiple dimensión. Por un lado, resulta necesario que la UE en su conjunto se coordine con el resto de donantes y con los distintos actores que intervienen en casos de desastres naturales. Por otro lado, en un organismo como la UE, compuesto por una diversidad de instituciones y países, resulta igualmente clave la coordinación a nivel interno, teniendo en cuenta, a su vez, la dimensión sede-terreno. Nos detenemos a continuación en cada uno de estos aspectos.

#### **3.1. La coordinación a nivel internacional**

##### *3.1.1. El reto de la coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo*

La diversidad de contextos que se plantean en torno al acaecimiento de un desastre natural se traduce en la intervención de distintos tipos de actores, cada uno sus particularidades e idiosincrasias, lo que genera, si cabe, mayor complejidad. Las fases de emergencia y post-emergencia suelen caracterizarse por una fuerte presencia de actores militares, cuya contribución debería servir para generar las condiciones de seguridad y de logística necesarias para facilitar la provisión de la ayuda humanitaria y de emergencia. En estas fases iniciales, también adquieren particular importancia los servicios de rescate y protección civil, que tratarán de minimizar los efectos de la catástrofe y centrarán sus esfuerzos en la prestación de asistencia humanitaria y en la atención a las necesidades más inmediatas de la población afectada. A posteriori, van

cobrando progresiva presencia los donantes bilaterales y multilaterales, a través de los envíos de ayuda humanitaria y de emergencia; según el caso, el protagonismo en la coordinación de los distintos donantes podrá recaer en las estructuras que el sistema de las Naciones Unidas tenga en el país en cuestión.

No hay que perder de vista que la intervención de este conjunto de actores se dirige en última instancia tanto a las instituciones locales como a las poblaciones afectadas. Estas son quienes más sufren las consecuencias de un desastre y están presentes a lo largo de las distintas fases posteriores a la catástrofe. En el caso de las primeras, su grado de implicación varía en función de cómo se hayan visto afectadas por la situación originada; pero, en cualquier caso, su papel debe ser central y toda intervención externa deberá apoyarse en ellas, fortaleciendo y reconstruyendo sus capacidades en la medida en que deben ser el pilar básico de toda estrategia que se desarrolle a medio y largo plazo. En caso de que las instituciones locales hubiesen quedado inoperativas, cabría apoyarse en estructuras como las ONG locales u otras que pudiesen existir a nivel comunitario. Por su parte, la población local es la principal destinataria de la intervención y se la debe implicar en todo momento a lo largo de las distintas fases que se suceden tras la catástrofe.

La perspectiva de la reducción del riesgo de desastres debe ser tomada en cuenta por los actores humanitarios y de desarrollo a lo largo de las distintas fases que componen el ciclo de gestión de un desastre. Éste debe ser entendido como un *contiguuum* basado en el aprendizaje y la incorporación de lecciones aprendidas, que permita la integración de la RRD en las políticas humanitarias y de desarrollo como medio para una mejor prevención, mitigación y preparación frente a futuras catástrofes. La eficacia en la reducción de los riesgos de desastres dependerá, en buena medida, de las capacidades de respuesta y resiliencia de las instituciones y autoridades locales, de ahí la importancia de que exista un empoderamiento de éstas por parte de los donantes.

A la luz del contexto descrito, las implicaciones son obvias para la comunidad de donantes. Las estrategias desplegadas por la cooperación internacional deberán tomar en consideración las distintas situaciones originadas y la pluralidad de actores intervinientes, a partir de una perspectiva holística y multidimensional que no se limite a cubrir las necesidades humanitarias inmediatas, sino que también se extienda a fases

posteriores contribuyendo a sentar las bases de la reconstrucción y el desarrollo. Conciliar la perspectiva de corto y largo plazo no es tarea fácil y, de hecho, lo que en ocasiones puede servir para salvar vidas, puede ser contraproducente de cara la consecución de un desarrollo a medio y largo plazo.

#### *Cuadro 6 - El caso de los campos de refugiados*

La puesta en funcionamiento de campos de refugiados suele ser una de las principales respuestas de la comunidad de donantes ante catástrofes con origen natural o humano. Aunque en la mayoría de ocasiones constituye la única manera de cubrir las necesidades humanitarias inmediatas de la población afectada, origina una serie de dinámicas que pueden ser contraproducentes de cara a la puesta en marcha de estrategias de rehabilitación y desarrollo. Así, los campos de refugiados pueden ejercer un efecto llamada y atraer a más personas que las previstas, desalentar el regreso al hogar por parte de los refugiados, incrementar los riesgos de epidemias, destruir el entorno local, o generar conflictos con la población local.

Sin pretender cuestionar en ningún momento el papel fundamental de los campos de refugiados en ciertos contextos, hay que ser extremadamente cautos a la hora de implementar ciertas medidas que en la práctica podrían dificultar la tarea del desarrollo a medio y largo plazo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, 1996.

Una última consideración a tener en cuenta es que las catástrofes humanitarias suelen desencadenar una movilización solidaria de los Estados y la ciudadanía de los países más avanzados. Aunque esta reacción resulta loable, una cuestión distinta es que esta se produzca en los términos deseables. La proliferación de donantes no es sinónimo de calidad y eficiencia en la respuesta, ya que en muchas ocasiones su intervención se produce de manera descoordinada y acaban generándose efectos perjudiciales: la ayuda no se corresponde con las necesidades de las distintas fases que sigue a la catástrofe; intervienen demasiados donantes y se crean estructuras burocráticas y procedimientos paralelos; o se generan dinámicas (libre distribución de bienes y servicios) que a largo plazo acaban generando efectos perjudiciales sobre la economía local.

#### *3.1.2. Iniciativas internacionales para la coordinación de donantes: una mirada a la reducción del riesgo de desastres*

La respuesta internacional ante una crisis humanitaria se produce una vez que el país afectado hace un llamamiento de ayuda internacional, como consecuencia del cual las

Naciones Unidas realizan un “llamamiento consolidado o urgente”. En este se establecen las necesidades de acuerdo a una estructura sectorial conocida como *Clusters*, sistema introducido tras el tsunami de 2004 por el que se definen las necesidades para cada sector y el actor que los lidera. La coordinación global de dicho proceso recae sobre OCAH, que constituye el brazo de las Naciones Unidas orientado a dar una respuesta coherente y coordinada a las crisis humanitarias. Por otro lado, el llamado Comité Permanente de Organismos (*Inter Agency Standing Committee*) trata de articular consensos sobre las políticas humanitarias a partir de una división de responsabilidades, la identificación de deficiencias, y la aplicación efectiva de los principios de la ayuda (Prandi *et al.*, 2011: 15-17)<sup>23</sup>.

Entre las iniciativas más destacables a nivel internacional, cabe referirse a la *Good Humanitarian Donorship* (GHD), que constituye un foro informal de coordinación entre donantes y redes con el fin de avanzar hacia la consecución de una acción humanitaria de mayor calidad. En el marco de esta iniciativa, destaca la aprobación en 2003 de los *Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria*, que a través de 23 puntos específicos, constituyen un marco para una mayor eficacia y coherencia de los donantes que operan en este ámbito. Actualmente, la GHD cuenta con 37 miembros, entre los que se encuentran la Comisión Europea y los Estados Miembros de la UE.

La Reducción del Riesgo de Desastres ocupa un lugar importante en la GHD, y de manera más concreta, en los principios y buenas prácticas definidos en el marco de ésta. En 2007 el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega elaboró una nota conceptual sobre “Buena Donación Humanitaria y Reducción del Riesgo de Desastres” (Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2007), en el que planteaba una serie de cuestiones clave de cara a abordar la vinculación entre ambas cuestiones.

En términos generales, el documento ponía de manifiesto la necesidad de que exista un mayor compromiso político con la RRD y la preparación frente a desastres, prestando mayor atención a las medidas orientadas a conseguir una mayor resiliencia a nivel local a través de un enfoque participativo basado en derechos. De igual manera, se incidía sobre la necesidad de hacer más explícitos los vínculos entre la RRD y la eficacia del

---

<sup>23</sup> Sobre el terreno, la coordinación suele recaer en el Equipo Humanitario País del Comité Permanente de Organismos, liderado por NN.UU y abierto a todos los actores humanitarios (Spaak *et al.*, 2009: 2).

desarrollo, especialmente de cara a la consecución de los Objetivos del Milenio. Para todo ello, sería útil contar con más información sobre el potencial ahorro que se derivaría en términos humanitarios, sociales y económicos de las inversiones en RRD.

En definitiva, se señalaba que la coordinación humanitaria sería mucho más efectiva en la medida en que existan estructuras sólidas a nivel nacional para la preparación frente a desastres. Partiendo de este marco, el documento recopiló una serie de buenas prácticas para la programación en materia de RRD que servirían para reducir la incidencia y los daños asociados a un desastre (Véase Cuadro 7).

*Cuadro 7 – Buenas prácticas en materia de Reducción del Riesgo de Desastres*

- La RRD se debe basar en un enfoque participativo basado en derechos, centrándose en cómo implicar a los grupos vulnerables en materia de preparación, mitigación y adaptación.
- Hay que focalizarse en los más vulnerables, grupos de alto riesgo, y sociedades y países en las regiones del mundo más pobres y propensas a desastres.
- Los colectivos más vulnerables frente a desastres (mujeres, niños, jóvenes, discapacitados y ancianos) deben ser considerados, además de víctimas, potenciales agentes para el cambio.
- Debe fortalecerse la apropiación a nivel local de las iniciativas de preparación frente a desastres, así como fortalecer los conocimientos y el *know-how* a nivel local.
- Los donantes deben incluir la RRD en sus procesos de planificación, implementación y evaluación, considerando las amenazas, riesgos y vulnerabilidades existentes.
- Sensibilizar sobre la importancia de la RRD en el seno de las instituciones y gobiernos de los países socios, incidiendo en el potencial ahorro derivado de las inversiones en RRD.
- Asegurar que se pongan en marcha los instrumentos financieros apropiados; no hay que limitarse a la perspectiva a corto plazo, sino también apostar por los compromisos a largo plazo.
- Promover evaluaciones centradas en la RRD para acelerar el progreso de cara a la integración de la RRD a lo largo del *continuum* emergencia-desarrollo.
- Explorar el interfaz y la integración entre las evaluaciones de necesidad, los análisis de riesgo y los análisis de vulnerabilidad.
- Vincular la RRD a la adaptación otros sectores (adaptación al cambio climático, género, buena gobernanza, etc.) y revisar regularmente los progresos en la “transversalización” de la RRD.
- Asegurar un apoyo político sostenido a la RRD y la sensibilización entre colectivos vulnerables, sociedades, estados y donantes.
- Mayor coordinación internacional en materia de RRD entre Naciones Unidas, las Instituciones Financieras Internacionales, ONG, donantes internacionales y gobiernos nacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2007.

Finalmente, cabe destacar que la instancia internacional de referencia en materia de RRD es el Secretariado de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés), que constituye el punto focal de las Naciones Unidas para la coordinación en este ámbito y para asegurar la existencia de sinergias entre las actividades del sistema de Naciones Unidas y las de organizaciones regionales, así como respecto a otras actividades en los ámbitos humanitario y socioeconómico (Naciones Unidas, 2002b: 2). Entre las principales áreas de trabajo de la UNSIDR se encuentran las siguientes: asegurar que la RRD se vincula a la adaptación al cambio climático; promover el incremento de las inversiones en RRD, o el fortalecimiento del sistema internacional para la RRD.

Asimismo, UNISDR lidera la *Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres*, que constituye el foro internacional de referencia en materia de RRD para el debate e intercambio de experiencias entre actores, con el fin de mejorar la implementación de medidas para la RRD a través de una mejor coordinación y comunicación. Creada en 2007, la Plataforma se reúne bianualmente y su tercera reunión tuvo lugar en 2011.

### **3.2. La coordinación en el seno de la Unión Europea**

#### *3.2.1. La coordinación a nivel de las instituciones europeas y de los Estados Miembros*

La coordinación en el seno de la UE debe abordarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, debe hacerse efectiva entre las propias instituciones europeas, cuestión que se inscribe en las dinámicas interinstitucionales propias de la Unión y que, más allá de estas, no parece plantear dificultades añadidas. El actor comunitario de referencia en el ámbito de la RRD es, sin lugar a dudas, la Comisión Europea. Otras instituciones, como el Consejo de la UE o el Parlamento Europeo, han intervenido en materia de RRD en el marco de las competencias que le son propias. Así, el Parlamento se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en favor de una política más ambiciosa de RRD con una mayor dotación financiera. Por su parte, el Consejo, en sus conclusiones de

2008 sobre fortalecimiento de la capacidad de reacción de la UE ante catástrofes, invitó a la Comisión a presentar una estrategia sobre RRD (Comisión Europea, 2009a: 4).

Junto a las dinámicas interinstitucionales comunitarias, una segunda dimensión a considerar es la consecución de una coordinación efectiva en el seno de la propia Comisión Europea, a cuyo cargo se encuentran una diversidad de instrumentos y de mecanismos de alerta y coordinación (Comisión Europea, 2008: 3):

- La decisión sobre la provisión de ayuda humanitaria ante conflictos y desastres en terceros países, a cargo de la DG ECHO.
- La gestión de Sistemas de Alerta Rápida frente a desastres de distinto tipo (bioquímicos, epidemias, contaminación marina, etc.).
- La coordinación de los recursos de protección civil de los Estados Miembros, por medio del Mecanismo Comunitario de Protección Civil.
- Distintos instrumentos geográficos en materia de ayuda exterior, con mecanismos de emergencia que pueden movilizarse en ciertos supuestos.
- El Instrumento de Estabilidad, orientado a racionalizar la respuesta comunitaria ante crisis y catástrofes integrando los recursos financieros en un único instrumento.
- Otros instrumentos a disposición de la UE y los Estados Miembros: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); Fondo Europeo de Solidaridad; Fondos de Desarrollo Rural; Instrumento Financiero de Protección Civil, o LIFE+.
- ARGUS, un mecanismo de coordinación interna desarrollado por la Comisión para responder ante desastres y crisis multidimensionales.
- La Plataforma de Crisis RELEX, creada tras el Tsunami de 2004 con el objetivo de alcanzar una mayor coordinación política entre Comisión y Estados Miembros ante situaciones de crisis fuera de la UE.

Buena parte de estos recursos no están necesariamente vinculados a intervenciones en el exterior de la UE o a los ámbitos de la cooperación a desarrollo o la acción humanitaria, recayendo la competencia sobre los mismos en distintos servicios de la Comisión Europea. Sin embargo, muchos de ellos se encuentran interrelacionados, y más aún a

partir del abordaje integrado de las cuestiones de acción humanitaria y protección civil desde el año 2010. La necesidad de gestionar esta diversidad de instrumentos y de articularlos con los procesos de programación y planificación conduce, en definitiva, a la necesidad de que exista una coordinación eficiente entre los propios servicios de la Comisión.

En este punto, cabe detenerse en el modelo organizativo adoptado por la Comisión Europea en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres. Destaca, como primera constatación, el hecho de que la llamada “zona gris” entre acción humanitaria y cooperación al desarrollo parece trasladarse al ámbito de las políticas y al modelo institucional. Así, no existe total claridad en cuanto al servicio de la Comisión que tiene atribuidas las competencias en materia de RRD.

En cualquier caso, a la luz de la experiencia y de los esfuerzos acometidos de cara a incorporar la RRD en su acción humanitaria, la DG ECHO se erige como el actor comunitario de referencia en este ámbito. Su mandato se define de acuerdo a lo establecido en el Reglamento 1257/96 sobre Ayuda Humanitaria (Unión Europea, 1996: 2), en virtud del cual la acción humanitaria incluiría las “*acciones de preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes*” (Art. 1) y entre sus objetivos se encontraría el hecho de “*garantizar una preparación previa ante los riesgos de catástrofes naturales*” (Art. 2f). Sin embargo, estaría por ver en qué medida la DG ECHO podría implicarse en materia de RRD sin exceder su mandato de asistencia humanitaria a corto plazo y sin invadir las competencias en materia de programación, atribuidas a la Dirección General de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid (DEVCO). En otras palabras, desde un punto de vista jurídico, el mandato de la DG ECHO posibilita financiar iniciativas en materia de RRD, pero es interpretable hasta qué punto puede llegar (Wilderspin *et al.*, 2008: 15).

La DG ECHO considera que la integración de actividades de índole humanitaria –como las relativas a la reducción y la prevención de riesgos- en la agenda de desarrollo es un aspecto fundamental para reducir la vulnerabilidad en contextos propensos al desastre. Por ello, la DG ECHO ha trabajado con otros servicios de la Comisión competentes en materia de desarrollo (por ejemplo con DEVCO) de cara a la puesta en marcha de marcos comunes, como medio para alcanzar una mayor coherencia entre las acciones

humanitarias y de desarrollo destinadas a la reducción de vulnerabilidades en contextos de transición (Comisión Europea, 2011a: 117). En este complejo contexto, la Estrategia europea en materia de RRD debería constituir un marco propicio para avanzar de cara a una mayor coordinación y coherencia en el seno de la Comisión Europea.

#### *Cuadro 8 - Apuntes en torno al modelo orgánico*

La Comisión Europea, principalmente a través de su Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO), ha sido la institución que ha venido desarrollando las funciones vinculadas a la reducción del riesgo de desastres naturales. Desde su creación (1992), la estructura institucional de ECHO ha experimentado cambios sustanciales, en ocasiones como parte de los procesos más amplios de reforma institucional de las instituciones europeas. En 2004, ECHO se convierte en la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO), y en 2010 incorpora las cuestiones relativas a la protección civil, convirtiéndose en la actual Dirección General para Ayuda Humanitaria y Protección Civil. El mandato de la DG ECHO es mejorar la coordinación y la eficacia de la respuesta frente a catástrofes tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Cuenta con una red de 47 oficinas sobre el terreno y 6 oficinas regionales de apoyo en Senegal (para África del Oeste), Kenia (para el resto de África), Tailandia (para el Sudeste Asiático), India (para el Sur de Asia), Jordania (para Oriente Medio) y Nicaragua (para América Latina y el Caribe).

El servicio competente en materia de RRD es la Unidad A.5 de la DG ECHO, responsable de “Políticas de protección civil, prevención, preparación y RRD”, que forma parte de la sección “Estrategias, políticas y cooperación internacional” (ECHO A). Por otro lado, la Dirección General de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid (DEVCO) dispone de un punto focal en materia de RRD, que forma parte de la Unidad C.2 (Cambio climático, medioambiente, recursos naturales, agua) y con quien deben coordinarse otras unidades geográficas que tratan cuestiones vinculadas a la RRD. A su cargo está la gestión de la RRD en DEVCO, incluyendo el Plan de Implementación y tareas vinculadas a la programación en los países África-Caribe Pacífico.

En materia de RRD, se han puesto en marcha estructuras orientadas a alcanzar una mayor coordinación y coherencia tanto en el seno de la Comisión como respecto a otras instituciones europeas y los Estados Miembros. En 2002, la Comisión propuso la creación de un Grupo Interdepartamental con el fin de establecer un enfoque conjunto de la UE sobre RRD. Desde este Grupo también se trató de impulsar la Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo. Con la *Estrategia para la Reducción del Riesgo de Catástrofes en los Países en Desarrollo* (2009), se propuso la Creación de un Grupo Directivo de la UE sobre RRD con representación de la Comisión y los Estados Miembros, con el fin de impulsar el diálogo político sobre RRD, supervisar la puesta en práctica de la Estrategia, y favorecer la coordinación y la armonización.

En definitiva, se aprecia una evolución respecto al modelo original en el que ECHO era prácticamente el único servicio con iniciativas en materia de RRD. Con la Estrategia Europea y el marco más amplio en la que ésta se inserta, el planteamiento parece ir hacia la coordinación interdepartamental (DG ECHO; DEVCO-EuropeAid), interinstitucional (Parlamento Europeo; Consejo de la UE; Delegaciones de la UE), y con los Estados Miembros.

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes documentos oficiales de la UE.

Una tercera perspectiva a considerar es la coordinación entre el conjunto de instituciones europeas y los Estados Miembros. En la actualidad, son varios los países de la UE que intensifican su apoyo a la reducción del riesgo de desastres, de ahí la importancia de articular un enfoque estratégico y coherente que sirva de referencia, que permita la puesta en marcha de actuaciones complementarias y que evite duplicidades y solapamientos. Se trataría, en definitiva, de buscar sinergias entre los instrumentos de ayuda humanitaria de la Comisión y de los Estados Miembros, en áreas como el intercambio de información y estadísticas; el aprovechamiento de las capacidades de unos y otros en términos logísticos y administrativos; o la articulación, en la medida de lo posible, de iniciativas conjuntas de planificación e intervención ante desastres.

La principal estructura de alto nivel que existe para alcanzar esta coordinación son los encuentros periódicos del Consejo de la Unión Europea en su formación de desarrollo. A un nivel más operativo, cabe referirse al Grupo Directivo de la UE sobre RRD, creado con la Estrategia europea europea sobre RRD. En él están representados la Comisión Europea y los Estados Miembros y su mandato se orienta a los siguientes aspectos (Comisión Europea, 2009a: 13):

- Desarrollar un plan de implementación de la Estrategia europea sobre RRD (véase 2.2.2).
- Promover redes en materia de RRD en los países y regiones más propensos a catástrofes, con el fin de intercambiar información y experiencias y propiciar la colaboración.
- Crear un foro de consultas e intercambios regulares con sociedad civil, ONG, y representantes nacionales y regionales.
- Implantar un marco adecuado para supervisar los progresos registrados, la financiación y evaluar la puesta en práctica de la estrategia.

Finalmente, desde una perspectiva más amplia, en la Estrategia europea sobre RRD se establece que la UE coordinará desde sus oficinas centrales sus “esfuerzos con otros procesos de elaboración de políticas, instrumentos y programas importantes, tanto dentro de la UE como en el marco de la colaboración con organizaciones regionales e

internacionales, donantes extracomunitarios, ONG internacionales y comunitarias, la Federación de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el Banco Mundial, la ONU y el sistema de la EIRD” (Comisión Europea, 2009a: 13).

### *3.2.2. La coordinación de la acción europea sobre el terreno*

La coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo sobre el terreno es una cuestión clave a la hora de abordar la reducción del riesgo de desastres. No podría ser de otra manera dada la naturaleza de las intervenciones en este ámbito, donde el referente central es el lugar donde ocurre la catástrofe y la puesta en marcha de medidas en materia de preparación, mitigación y prevención.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, deben tomarse en consideración dos dimensiones específicas. Por un lado, la coordinación sede-terreno, especialmente entre los distintos servicios de la Comisión (principalmente la DG ECHO, pero también DEVCO en lo que se refiere a la programación) y las estructuras europeas sobre el terreno. Y, por otro, la coordinación europea sobre el terreno y con otros actores humanitarios, incluyendo las Delegaciones de la UE, las oficinas de la DG ECHO en los distintos países, y las Embajadas y oficinas de cooperación de los Estados Miembros.

En el caso europeo, la estructura de la UE en el exterior ha ido evolucionando a lo largo de los últimos años y haciéndose cada vez más compleja. Hace más de una década se inició un proceso de descentralización de la política de desarrollo europea, que resultó en un mayor papel de las Delegaciones en la planificación e implementación de la ayuda comunitaria. Con el Tratado de Lisboa y las reformas institucionales asociadas a este, las “Delegaciones de la Comisión Europea” pasaron a convertirse en “Delegaciones de la UE”, cuyo papel se ha visto reforzado con la reciente creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, que asiste a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en su labor de garantizar la coherencia y la coordinación de la acción exterior europea.

En cuanto a la dimensión sede-terreno, el modelo adoptado respecto al proceso de toma de decisiones reviste particular importancia, especialmente a la hora de articular respuestas ágiles y eficaces frente a catástrofes. Algunos donantes han llevado a cabo

procesos de descentralización de responsabilidades desde la sede a sus oficinas sobre el terreno, con el fin de dotar a éstas de un mayor papel en cuanto a la planificación, implementación y gestión de proyectos humanitarios y de desarrollo. Sin embargo, en la mayoría de casos las decisiones sobre financiación son adoptadas en las respectivas sedes y la influencia del personal sobre el terreno es limitada. En cualquier caso, cabe destacar que algunos países han delegado sobre el terreno la capacidad de decidir sobre la concesión de subvenciones, entre los que destacan la cooperación suiza y británica, ésta última con un alto grado de descentralización en lo que se refiere a la toma de decisiones (Spaak *et al.* 2009: 18-19).

De esta manera, la Comisión, ya sea desde Bruselas o desde las oficinas de la DG ECHO sobre el terreno, debe coordinarse con las Delegaciones de la UE<sup>24</sup>. Sobre este aspecto se viene tratando de avanzar y existen diversas experiencias. En su informe anual de actividades correspondiente al año 2010, la DG ECHO señala algunos ejemplos: el trabajo en común de la oficina de la DG ECHO en Etiopía con la Delegación de la UE (especialmente en los ámbitos de desarrollo rural y seguridad alimentaria), con el fin de avanzar en la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo; la reorientación de la estrategia de la DG ECHO en Zimbabue (sobre todo en materia seguridad alimentaria, agua y saneamiento), que se ha realizado de manera coherente y complementaria con la de la Delegación de la UE; o la coordinación con la Delegación de la UE en Uganda de las acciones apoyadas por la DG ECHO para la preparación frente a sequías (Comisión Europea, 2011a: 117-119).

Con el fin de avanzar en la coordinación de actores humanitarios sobre el terreno, la Comisión Europea encargó en 2009 un estudio específico sobre la materia. En éste se concluía que la presencia y experiencia de los donantes humanitarios sobre el terreno es diversa, distinguiendo entre tres categorías según las capacidades: altas, limitadas o inexistentes. El estudio señalaba que la Comisión Europea, a través de la DG ECHO, se encontraba entre los donantes con mayores capacidades, disponiendo de la mayor presencia humanitaria con personal a tiempo completo con experiencia en el ámbito

---

<sup>24</sup> La práctica habitual es que la DG ECHO comparte oficina con las Delegaciones de la UE, aunque en la práctica funcionan de manera independiente a la Delegación (Spaak *et al.*, 2009: 12).

humanitario en 40 países<sup>25</sup>. En la mayoría de ocasiones, el personal sobre el terreno tendría responsabilidades en materia de seguimiento, análisis, informe sobre la situación humanitaria, programación, aspectos de la gestión del ciclo de proyectos, relaciones con los socios, o representación. Estas capacidades facilitarían un despliegue rápido de personal con amplia experiencia, ya sea desde sus respectivas sedes u oficinas sobre el terreno. De igual manera, la DG ECHO se beneficiaría de la posibilidad de recibir información de primera mano desde el terreno, pudiendo contrastarla con los datos que recibiesen a través de otras vías como el sistema de las Naciones Unidas, gobiernos u ONG (Spaak *et al.*, 2009: 2).

Para concluir, cabe referirse a una segunda dimensión clave: la necesidad de que la UE se coordine con las Embajadas de los Estados Miembros u otras estructuras bilaterales sobre el terreno (principalmente oficinas de cooperación). Gracias a sus capacidades y mandato, las Delegaciones de la UE y las oficinas de la DG ECHO suelen desempeñar un papel central a la hora reunir a los Estados Miembros de la UE<sup>26</sup> –y adicionalmente a otros donantes-, para quienes la información proporcionada por éstas suele ser de gran utilidad. Asimismo, los Estados Miembros suelen disponer de sus propios mecanismos de coordinación a través de las reuniones periódicas de embajadores (Spaak *et al.*, 2009: 27). Compartir información en ámbitos como los recursos humanos y medios disponibles, las organizaciones humanitarias con presencia en la zona, o las capacidades movilizadas siempre será de utilidad de cara a propiciar un esfuerzo coordinado y complementario entre donantes<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> En esta categoría también estarían los Estados Unidos (a través de USAID, FPP y PRM) y el Reino Unido (a través del DFID).

<sup>26</sup> Asimismo, desde la DG ECHO se ha venido poniendo particular énfasis en la coordinación otros actores tanto desde un punto de vista político como operativo. Algunos ejemplos son las evaluaciones compartidas con otros donantes sobre las necesidades de la población beneficiaria, llevadas a cabo con el PNUD y el Banco Mundial; o la participación en el Grupo Humanitario de Coordinación entre Donantes en Etiopía, cuyo objetivo es evitar los solapamientos y propiciar la búsqueda de complementariedades en las actuaciones de los donantes (Comisión Europea, 2011a: 117).

<sup>27</sup> Existen algunas experiencias destacables de coordinación entre Comisión y Estados Miembros, como el Programa Global de Gestión de Catástrofes 2010-2014 en Bangladesh, apoyado de manera conjunta por la Comisión Europea y el Departamento para la Cooperación Internacional del Reino Unido –DFID- (Comisión Europea, 2009a: 4).

## CONCLUSIONES

### **I. La reducción del riesgo de desastres debe ser un pilar clave de las estrategias de cooperación internacional para el desarrollo**

*La evidencia científica pone de manifiesto los vínculos existentes entre degradación medioambiental, intervención humana, desastres naturales, vulnerabilidad y desarrollo*

A lo largo de los últimos años, la comunidad científica ha avanzado sustancialmente en el estudio de las causas y efectos de los desastres naturales. Los estudios llevados a cabo han permitido concluir que buena parte de dichas catástrofes responden a una serie de pautas, lo que ha permitido clasificarlos de acuerdo a tipologías concretas e identificar ciertos patrones en cuanto a la frecuencia con la que se producen o su incidencia según el contexto geográfico.

Gracias a este mayor conocimiento, ha sido posible constatar que en las últimas décadas se ha producido un aumento de la incidencia y la frecuencia de los desastres naturales. La intensidad de ciertos acontecimientos naturales extremos se habría visto agravada por fenómenos como el cambio climático, que diversos estudios vinculan directamente con la intervención del ser humano. Por tanto, existe una relación directa entre la intervención humana y el cambio climático, y a su vez, entre este y la incidencia y frecuencia de los desastres naturales.

Pese a que un desastre natural no puede evitarse, su impacto puede reducirse y sus peores efectos prevenirse. Por ello, el estudio y toma en consideración de los citados patrones posibilitaría la puesta en marcha de medidas de carácter preventivo, facilitando la preparación ante catástrofes y reduciendo la vulnerabilidad de la población e infraestructuras básicas del país.

Este planteamiento resulta de especial relevancia para los países menos desarrollados. De los estudios realizados cabe igualmente concluir que existe una relación directa entre el nivel de desarrollo y el grado de vulnerabilidad respecto a un desastre natural, que se vería acentuada por variables como el peso demográfico o la ubicación geográfica. Así, los mayores riesgos en términos de exposición y vulnerabilidad frente a desastres

naturales cabría encontrarlos en los países más pobres, y dentro de estos, en las grandes metrópolis y en los sectores más desfavorecidos de la población, especialmente mujeres y niños. Pero los riesgos no se limitan a los más pobres. El aumento de la exposición se asocia también al crecimiento económico, por lo que los daños económicos más cuantiosos se producen en las regiones más desarrolladas o en las llamadas economías emergentes.

En definitiva, la evidencia científica avala la importancia de incorporar la dimensión relativa a la reducción del riesgo de desastres en las estrategias de cooperación internacional para el desarrollo, tomando en consideración los vínculos existentes entre desastres naturales, degradación medioambiental, intervención humana, vulnerabilidad y desarrollo.

## **II. La reducción del riesgo de desastres debe incorporarse a las distintas fases del ciclo de gestión de un desastre**

*Las estrategias de cooperación internacional en materia de RRD deben plantearse desde una perspectiva holística y multidimensional, tomando en cuenta la diversidad de situaciones y actores*

Los desastres naturales dan lugar a distintas situaciones que se corresponden con tres ámbitos de intervención de las políticas de cooperación internacional: La acción humanitaria y de emergencia en el contexto post-catástrofe; la rehabilitación y la reconstrucción como transición entre las fases de emergencia y desarrollo; y la cooperación internacional para el desarrollo. Pese a su distinta naturaleza, estos tres ámbitos se encuentran estrechamente interrelacionados. Por ello, el fortalecimiento de los vínculos entre ayuda, rehabilitación y desarrollo es una necesidad y puede propiciar la puesta en marcha de estrategias de cooperación más integradas y efectivas.

Pero hay que ir más allá. Ayuda, rehabilitación y desarrollo constituyen, a su vez, parte del llamado “ciclo de gestión de un desastre”. Este debe plantearse como un conjunto coherente e integrado basado en el aprendizaje y la incorporación de lecciones aprendidas, que permita la integración de la RRD en las políticas humanitarias y de

desarrollo, como medio para una mejor prevención, mitigación y preparación frente a futuras catástrofes.

Por tanto, las estrategias de la cooperación internacional frente a desastres naturales deben plantearse desde una perspectiva holística y multidimensional que tome en consideración las distintas situaciones que se plantean, la pluralidad de actores intervinientes y los diversos instrumentos disponibles.

### **III. La reducción del riesgo de desastres como factor de éxito para la financiación, eficacia y coherencia de las estrategias de cooperación internacional al desarrollo**

*Bien llevada a la práctica, la RRD podría reducir costes los costes asociados a los desastres naturales, incrementar la eficacia de la ayuda, y contribuir a alcanzar una mayor coherencia de políticas*

El objetivo último de la reducción del riesgo de desastres es minimizar los riesgos y la vulnerabilidad ante desastres naturales en un contexto de desarrollo sostenible. Más allá de este propósito, la RRD presenta un importante potencial en diversos ámbitos.

Así, la RRD podría reducir sustancialmente los costes asociados a un desastre natural. Por un lado, desde la perspectiva de los recursos públicos del país afectado, que podrían destinarse a iniciativas de desarrollo en lugar de a labores de emergencia o de reconstrucción. Por otro lado, reduciendo el esfuerzo inversor en políticas de cooperación para el desarrollo y de acción humanitaria por parte de los donantes. Otros efectos beneficiosos asociados a dicha reducción de costes podrían ser:

- La superación de una visión asistencialista de las políticas de cooperación internacional, basada en la mera asistencia económica y en una visión a corto plazo. Al tiempo, podría contribuir a reducir los niveles de dependencia de la ayuda, especialmente en ciertos países periódicamente expuestos a desastres naturales.
- Mayor financiación disponible para las políticas de cooperación para el desarrollo de los donantes, como consecuencia de la reducción de los costes asociados a operaciones de acción humanitaria y de emergencia.

- Una posible reducción de los costes de aseguramiento por parte de las compañías de seguros, reduciéndose las primas e incrementándose el número de personas aseguradas.

Por otro lado, varios de los elementos que subyacen a la RRD podrían constituir factores de éxito para el incremento de la eficacia de la ayuda y una mayor coherencia de políticas:

- La integración en un único marco de la emergencia y del desarrollo, como parte de un sistema coherente de prevención de crisis y catástrofes que incluya distintos actores e instrumentos. A ello se sumaría la consideración de la RRD como aspecto ligado a otras políticas, por ejemplo a las medidas de adaptación al cambio climático.
- El fortalecimiento de las capacidades de respuesta y resiliencia de las instituciones y sociedades a nivel local y comunitario, favoreciendo así la apropiación de las estrategias de desarrollo.
- La coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo, evitando la fragmentación de esfuerzos y la duplicación de iniciativas.
- La toma en consideración de los riesgos y vulnerabilidades de cada país en la programación de las políticas de acción humanitaria y de cooperación para el desarrollo. En este sentido, destaca la importancia concedida al contexto específico y la asunción de que no existe un modelo único aplicable a los distintos casos.

#### **IV. La reducción del riesgo de desastres se ha convertido progresivamente en una prioridad de la acción humanitaria europea**

*La Unión Europea constituye uno de los actores en la vanguardia de los esfuerzos en materia de RRD, dotándose de un modelo construido gradualmente a partir de la experiencia adquirida y que poco a poco se ha extendido al conjunto de la Unión*

En los últimos años, la RRD ha ido ganando espacio en el seno de las políticas europeas de acción humanitaria y de desarrollo. La *Estrategia de la UE en apoyo a la Reducción del Riesgo de Catástrofes en los Países en Desarrollo* (2009) es fruto de un proceso

gradual que se ha construido a partir de dos caminos que han discurrido en paralelo, retroalimentándose entre sí: desde un plano político, a través de la definición de sus bases conceptuales y legales; desde un plano operativo, por medio de la aplicación de las lecciones aprendidas a partir del diseño, implementación y evaluación de iniciativas concretas. En este sentido, la UE ofrece un modelo interesante, en virtud del cual el marco político y estratégico, junto al modelo institucional e instrumental, se van configurando de acuerdo a la experiencia adquirida y una vez clarificados los objetivos que se pretende conseguir.

En el seno de la UE, la Comisión Europea constituye el actor de referencia en materia de RRD; aunque también es cierto que, con el tiempo, se observa un progresivo interés por parte de los Estados Miembros y otras instituciones como el Consejo de la UE o el Parlamento Europeo.

Sin embargo, la “zona gris” entre acción humanitaria y cooperación al desarrollo parece trasladarse al ámbito de las políticas y al modelo institucional. Así, no está claro en qué grado se puede intervenir en materia de RRD sin exceder el mandato de la asistencia humanitaria a corto plazo y sin invadir las competencias de planificación y programación de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

En cualquier caso, se aprecia una evolución respecto al modelo original, en el que la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) era prácticamente el único servicio activo en materia de RRD. Con la Estrategia europea y el marco más amplio en la que esta se inserta, el planteamiento parece ir hacia la coordinación interdepartamental en el seno de la propia Comisión, a nivel interinstitucional, y con los Estados Miembros.

## **V. La coordinación ente donantes: un desafío múltiple en el caso de la UE**

*La intervención de la comunidad de donantes ante catástrofes naturales no es lo suficientemente eficaz y ordenada, llegando incluso a causar efectos perjudiciales*

La coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo constituye uno de los principales retos de cara a articular una respuesta eficaz ante los desastres naturales. Para ello, la integración y coherencia entre las respectivas políticas de acción

humanitaria y de cooperación para el desarrollo resulta clave. Los donantes deben promover y apoyarse en estructuras que propicien la coordinación entre todos ellos, especialmente en el lugar de la catástrofe, pero sin olvidar la dimensión sede-terreno.

Se hace necesaria una mayor armonización, alcanzando, en la medida de lo posible, una división de tareas y una especialización, de manera que cada actor pueda aportar valor añadido. Asimismo, deben superarse las trabas administrativas y apoyar a las organizaciones con presencia previa en el país y con experiencia en contextos de emergencia.

En un modelo tan complejo como de la Unión Europea, la cuestión de la coordinación presenta múltiples desafíos dada la diversidad de actores e instrumentos existentes. Al reto de la coordinación a nivel internacional con otros actores humanitarios y de desarrollo, se suman las múltiples dimensiones que la coordinación plantea en el seno de la UE. Por un lado, a nivel de los servicios centrales, la coordinación debe hacerse efectiva entre las propias instituciones europeas; entre estas y los Estados Miembros; y en el seno de la propia Comisión en tanto que actor comunitario de referencia. Por otro lado, los actores europeos deben coordinarse sobre el terreno, incluyendo las delegaciones de la UE, las oficinas de la DG ECHO y las embajadas de los Estados Miembros. Finalmente, no debe olvidarse la importancia de la coordinación sede-terreno como nexo entre la planificación, la programación y la implementación de medidas en materia de RRD.

## **VI. La Estrategia en apoyo a la reducción del riesgo de catástrofes debería dotar de mayor coherencia a la acción de la Unión Europea en este ámbito**

*De cara al futuro, el reto parece residir más en la voluntad política de alcanzar una verdadera coordinación y coherencia que en las capacidades técnicas*

La Estrategia europea supone un paso adelante al dotar de un enfoque más integrado a la política europea en materia de RRD, fortaleciendo su presencia en el *contiguum* Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo. Asimismo, supone una apuesta por un enfoque más amplio, al integrar acción humanitaria y protección civil en un mismo marco con el

objetivo de mejorar la coordinación y la eficacia de la respuesta frente a catástrofes tanto dentro como fuera de la UE. En este contexto, será clave aprovechar los potenciales beneficios que pueda deparar la conexión entre acción humanitaria y protección civil, sin incurrir en duplicidades y evitando la duplicación de estructuras.

El enfoque planteado con la Estrategia debería permitir un abordaje más completo y coherente de la política de reducción del riesgo de desastres, en el que tengan cabida los diversos instrumentos y mecanismos a disposición de los distintos actores europeos. Para ello, será necesario que exista una voluntad política clara de alcanzar una verdadera coordinación y coherencia. La cuestión de las capacidades técnicas, de las que ya dispone la UE, parece plantear menores dificultades.

En definitiva, la Unión Europea dispone de una miríada de instrumentos y mecanismos aplicables al ámbito de la reducción del riesgo de desastres, a lo que se suma la existencia de múltiples actores cuyas diferentes percepciones deben ser tenidas en cuenta. Todo ello pone de manifiesto la complejidad y dificultad de articular una respuesta integrada ante desastres, y en este contexto, el difícil papel que le corresponde a la Comisión Europea en tanto que institución comunitaria de referencia en materia de RRD. Frente a esta realidad, la *Estrategia de la UE en apoyo de la Reducción del Riesgo de Desastres en los Países en Desarrollo* debería aportar coherencia y contribuir a la consecución de una coordinación efectiva, tanto a nivel operativo como desde un punto de vista político y estratégico.

## BIBLIOGRAFÍA

CHRISTOPOLOS, I., LONGLEY, C., SLAYMAKER, T. (2004): *The changing roles of agricultural rehabilitation: linking relief, development and support to rural livelihoods*, Overseas Development Institute, Londres.

COMISIÓN EUROPEA (2011a): *Informe Anual sobre las Políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su ejecución en 2010*, COM(2011) 0343 final, Bruselas.

- (2011b): *Annual Report 2011 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2010*, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 880 final, Bruselas, 6.7.2011.
- (2011c): *Implementation Plan of the EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries 2011-2014*, Commission Staff Working Document, SEC(2011) 215 final, Bruselas, 16.2.2011.
- (2009a): *Comunicación sobre Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo*, COM(2009) 84 final, Bruselas, 23.2.2009.
- (2009b): *Comunicación sobre Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano*, COM(2009) 82 final, Bruselas, 23.2.2009.
- (2008): *Comunicación sobre el Refuerzo de las capacidad de reacción de la Unión Europea en caso de catástrofes*, COM(2008) 130 final, Bruselas, 5.3.2008.
- (2005): *Comunicación sobre Potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países*, COM(2005) 153 final, Bruselas, 20.4.2005.
- (2003): *Disaster Preparedness and Prevention (DPP): State of play and strategic orientations for EC policy*. Working Paper, Humanitarian Aid Office (ECHO), Bruselas.
- (2001): *Comunicación sobre Evaluación de la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo*, COM(2001) 153 final, Bruselas, 23.04.2001.
- (1996): *Comunicación sobre la Vinculación de la ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo (VARD)*, COM(96) 103 final, Bruselas, 30.4.1996.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO- OCDE (2011): *Estadísticas de Ayuda Oficial al Desarrollo*, [www.oecd.org/dac/](http://www.oecd.org/dac/)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009): *Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo*, Bruselas, 18 de mayo de 2009.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – DFID (2006): *Reducing the Risk of Disasters*, Londres.

DIECI, P. (2006): *Linking relief to rehabilitation and development: what does it mean today?*, en: *VOICE out Loud* N°4, pp. 4-5, Bruselas.

GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2007): *4º Informe de Evaluación*.

GUHA-SAPIR, D., VOS, F., BELOW, R. y PONSERRE, S. (2011): *Annual Disaster Statistical Review 2010: The numbers and trends*, Centre For Research On The Epidemiology Of Disasters (CRED), Bruselas.

HEGOA (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el desarrollo*, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA (2010a): *Recomendaciones a tener en cuenta en la respuesta humanitaria internacional y especialmente europea –en el caso de Haití-*, 18 de enero de 2010.

- (2010b): *La acción humanitaria en 2009-2010: en esas estábamos cuando tembló Haití. Informe del Observatorio de Acción Humanitaria*, IECAH, Madrid.
- (2009a): *La acción humanitaria en 2008-2009: la ayuda resiste a la crisis, Informe del Observatorio de Acción Humanitaria*, IECAH, Madrid.

INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, University of Sussex, *Annual Report 1993-1994*.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA (2007): *Good Humanitarian Donorship and Disaster Risk Reduction. A Concept Paper*, July 2007, Oslo.

NACIONES UNIDAS - EIRD (2005): *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, resultado de la II Conferencia Internacional sobre Desastres Naturales (Hyogo, Japón, enero de 2005).

- (2002a): *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas de reducción de desastres*”, Ginebra.
- (2002b): *Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*, A/RES/56/195, 21.01.2002.
- (1994): *Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: directrices para la prevención de desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación sus efectos y su Plan de Acción*, resultado de la I Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Yokohama, Japón, mayo de 1994).

PEREZ, A. (2011): *La reducción del riesgo de desastres en la cooperación española*, Informes IECAH, Madrid.

PEREZ DE ARMIÑO, K., (2002): *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas*, Cuadernos de Trabajo, N°33, Hegoa, Bilbao.

PNUD (1990): *Informe sobre Desarrollo Humano 1990: Definición y medición del desarrollo humano*, Nueva York.

- (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano 1990: Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Nueva York.

PRANDI, M., CANO, J.A. y ARENAS, D. (2011): *Empresas y crisis humanitarias: Dilemas y Retos*, Escola de Cultura de Pau-ESADE, Barcelona.

*Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria*, Estocolmo, 17 de junio de 2003.

REY, F., URGOITI, A. y BEGUE, A. (2009): *Las iniciativas internacionales de calidad en la acción humanitaria*, Cuaderno del IECAH N°13, Madrid.

SANAHUJA, J. A. (2002): *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El “nuevo humanitarismo” internacional y la respuesta española*, Intermón Oxfam, Barcelona.

SPAACK, M. y OTTO, R. (2009): *Study on the Mapping of Donor Coordination (Humanitarian Aid) at the Field Level*, Revised Final Report, July 2009, Channel Research.

TRANSTEC, SHER, IDRM Y NR GROUP (2003): *Overall Evaluation of ECHO's Strategic Orientation to Disaster Reduction*, Final Report.

UNIÓN EUROPEA (2008): *Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria*, DOCE, 30/01/2008.

- (2006): *Consenso Europeo de Desarrollo*, DOCE C/46 1-19, 24.02.2006.
- (2004): *Principios y Buenas Prácticas de la Buena Donación Humanitaria*
- (1996): *Reglamento (CE) N°1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre ayuda humanitaria*, DOCE, 2/07/1996.

UNISDR (2011): *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*, Nueva York.

WILDERSPIN, I., BARHAM, J., AHMED, I., LOCKWOOD, H. (2008): *Evaluation of Disaster Risk Reduction mainstreaming in DG ECHO's humanitarian actions*.

### **Páginas Web**

Base de Datos – CRED:	<a href="http://www.emdat.be/">http://www.emdat.be/</a>
Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE:	<a href="http://www.oecd.org/dac/">www.oecd.org/dac/</a>
IECAH:	<a href="http://www.iecah.org/">http://www.iecah.org/</a>
Prevention Web:	<a href="http://www.preventionweb.net">http://www.preventionweb.net</a>
UNIÓN EUROPEA:	<a href="http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm">http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm</a>
UNISDR:	<a href="http://www.unisdr.org">http://www.unisdr.org</a>

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)