



# Gestión del Riesgo Urbano

**Reconociendo los enorme riesgos de desastre a los que se enfrentan los centros urbanos, el PNUD ha emprendido varios proyectos de gestión del riesgo urbano con énfasis en la acción local. El riesgo de las zonas urbanas resulta de la combinación de dos factores: la ubicación y la exposición a los riesgos, y en segundo lugar, una mayor vulnerabilidad debido a la mala gobernabilidad local, la degradación del medio ambiente, y la sobreexplotación de los recursos.**

## CRECEN LAS CIUDADES, CRECEN LOS RIESGOS

En 2008, por primera vez en la historia, la mitad de la población mundial, unos 3300 millones de personas, vivía en zonas urbanas. En la actualidad, un tercio de la población urbana de todo el mundo – 1000 millones de personas – viven actualmente en asentamientos precarios.

La expansión no planificada que muchas ciudades han experimentado para hacer frente al crecimiento repentino de la población en combinación con una planificación territorial inadecuada y con el fracaso de las autoridades urbanas en lo que se refiere a regulación de las normas de construcción, son algunos de los factores que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de las poblaciones urbanas. Además, unas condiciones de vida deficientes en términos de salud, nutrición, pobreza, analfabetismo o saneamiento, suponen una amenaza permanente a la seguridad física y psicológica de estos grupos de población y generan "riesgos cotidianos" que generan continuos desastres a pequeña escala. Los riesgos de desastres extremos por amenazas naturales se ven agravados por estos riesgos cotidianos, dando lugar a un proceso de "acumulación de riesgos" característico de las zonas urbanas, donde las actividades humanas intensifican el riesgo. Por lo tanto, la urbanización aumenta con frecuencia la exposición de personas y bienes frente a las amenazas y crea nuevos patrones de riesgo, por lo que la gestión de los desastres en las zonas urbanas resulta especialmente complejo.

No obstante, las zonas urbanas también pueden ofrecer oportunidades para reducir los riesgos ya que suelen ser los motores económicos de los países y los

centros de la actividad intelectual, política, comercial y financiera. De hecho, el potencial de una ciudad bien gestionada para influir en la mejora de la gestión de riesgos es enorme. Estos avances se pueden lograr a través de economías de escala y de infraestructura y servicios de reducción de riesgos, como saneamiento, drenaje, recolección de residuos, servicios sanitarios y de emergencia, o mediante el uso del alto nivel de experiencia y conocimientos técnicos a menudo detentan las ciudades. Por lo general, los niveles de educación son más altos en las zonas urbanas, que cuentan con comunidades más informadas y con poderosos grupos de interés político y económico que controlan los recursos económicos, y todo ellos son amplificadores potenciales de los esfuerzos que se están haciendo en RRD.



Zona de Kabul afectada por inundaciones, deslizamientos de tierra y avalanchas en la primavera de 2009 (© UN Photo/Fardin Waezi).

## ALGUNOS DATOS

- En 2030, al menos un 61% de la población mundial vivirá en ciudades y más de 2.000 millones de personas en el mundo vivirán en barrios marginales.
- En Asia, unas 120.000 personas se unen cada día a la población urbana, lo cual supone la construcción de más de 20.000 nuevas viviendas, 250 kilómetros de nuevas carreteras, e infraestructura adicional para poder suministrar más de seis millones de litros de agua potable.



Una vista aérea muestra la extensión del daño causado por el potente terremoto que sacudió la capital de Haití en enero de 2010 (© UN Photo/ Logan Abassi).

## EL PAPEL DEL PNUD

El PNUD insiste en que la reducción del riesgo a nivel nacional también debe incorporar un sólido componente de reducción de riesgos en las zonas urbanas. Los proyectos de reducción de riesgos urbanos desarrollados últimamente por el PNUD en colaboración con gobiernos asociados van del ámbito nacional, con programas integrales de RRD (que incluyen componentes de RRD para áreas urbanas) a programas de RRD locales a nivel municipal, como en Ammán y Aqaba (Jordania), Quito (Ecuador), Gorgan y Kerman (Irán), en Damasco (Siria) o muchas ciudades de la India y Pakistán. Además del apoyo a nivel nacional, el PNUD ofrece asesoramiento técnico para el desarrollo de redes de conocimiento regionales y promueve alianzas para hacer frente a los riesgos de las grandes zonas urbanas de África y América Latina.

La Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del PNUD, hace especial hincapié en la importancia de la acción urbana de RRD y está llevando a cabo una serie de actividades para integrar los aspectos de la RRD en los procesos de desarrollo urbano, mediante incidencia mundial, asociaciones regionales e implementación local. Entre los socios figuran el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), la Iniciativa de Terremotos y Megaciudades, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, ONU-Hábitat y ProVention Consortium.

## EL ENFOQUE DEL PNUD

La mayoría de las ciudades propensas a desastres no están preparadas para afrontar futuros desastres y no están lo suficientemente equipadas como para reducir los riesgos asociados a estos. Los responsables de las políticas tienen que hacer frente a numerosos

problemas en materia de gestión del riesgo urbano, como la carencia de conocimientos pertinentes o de capacidad administrativa, la falta de mecanismos de aplicación la ley o la corrupción, resultando cada vez más urgente promover una cultura de prevención en todos los niveles y mejorar las prácticas de gestión.

La acción local es el eje del enfoque del PNUD para crear ciudades con capacidad de recuperación frente a desastres. El PNUD promueve la adopción de instrumentos jurídicos y legislativos y herramientas técnicas que den prioridad a la RRD como parte integrante del proceso de desarrollo urbano. A pesar de los riesgos sísmicos son de suma importancia en muchos entornos urbanos, el PNUD promueve un enfoque integral multiamenaza que se basa en la identificación de riesgos y la evaluación de la vulnerabilidad.

## LOS SERVICIOS DE APOYO DEL PNUD

Las áreas de política prioritarias apoyada por el PNUD para reducir el riesgo urbano son las siguientes:

### *Identificación de riesgos y comunicación*

Las administraciones municipales no pueden gestionar los desastres de forma eficaz si carecen del conocimiento institucional sobre los posibles efectos de las amenazas que acechan a la población, la infraestructura y la economía locales. La evaluación del riesgo de desastres es el primer paso antes de emprender el diseño y la aplicación de medidas de prevención o de mitigación. El PNUD apoya numerosas actividades en este ámbito, como evaluaciones de seguridad en infraestructura esencial como escuelas y hospitales (y la evaluación de las necesidades de renovación) o el desarrollo y documentación de escenarios de riesgo para identificar ciudades de muestra en un formato fácil de entender.

### **Gestión municipal de desastres**

El objetivo de la gestión de desastres es que la respuesta y los esfuerzos de recuperación en caso de desastre sean los adecuados. Esto obliga a que instituciones locales, incluidos los municipios involucrados, cuenten con la suficiente capacidad de organización, así como con capacidad y planes para hacer frente a las consecuencias de los desastres. Entre las actividades de apoyo del PNUD en este ámbito por todo el mundo destacan: la formación de funcionarios del gobiernos locales y voluntarios de las Naciones Unidas para facilitar la elaboración de planes de preparación ante desastres en la ciudad; el diseño y equipamiento de un portal de información y de centros de operaciones de emergencia en las ciudades seleccionadas; la capacitación de voluntarios en primeros auxilios y búsqueda y salvamento a nivel de distrito, y la realización de simulacros de desastres a nivel municipal.

### **Apoyo al sistema institucional y legislativo**

La sostenibilidad de la gestión de riesgos urbanos y la reducción del riesgo requiere una gobernabilidad adecuada. Para ello, es necesario que los sistemas institucionales y legislativos a nivel municipal se “apropien” del proceso de reducción de desastres. Las autoridades locales deberán asignar recursos financieros suficientes para garantizar la implementación de los programas de reducción de riesgos y asegurar que existe la capacidad adecuada para dar seguimiento al cumplimiento de las

normativas. El apoyo del PNUD en esta área abarca la revisión y modificación de los marcos institucionales y legislativos municipales; propuestas de fortalecimiento de los programas institucionales para mejorar la capacidad local; revisión y modificación de las normativas de zonificación existentes, los códigos y estatutos de construcción, y sensibilización de expertos en estos temas; y la difusión de directrices para establecer arreglos institucionales en la ciudades más vulnerables.

### **Sensibilización de funcionarios públicos, expertos en construcción y comunidades**

La RRD aplicada al ámbito urbano es un concepto relativamente nuevo que requiere mayor difusión ya que, en las ciudades, los conocimientos en esta materia siguen siendo escasos, tanto por parte de gobiernos municipales y nacionales como por parte de donantes e instituciones financieras multilaterales. El apoyo del PNUD en esta área se refleja en actividades tan diversas como una campaña de reducción del riesgo urbano en ciudades piloto replicable a nivel nacional, el establecimiento de centros de información locales para abordar diferentes aspectos de la reducción del riesgo de terremoto; la realización de programas de capacitación especializados para autoridades municipales y funcionarios del gobierno local sobre medidas estructurales y no estructurales de gestión del riesgo urbano o la formación de ingenieros y arquitectos en la técnicas construcción resistente a desastres.



El desarrollo de las capacidades de ingenieros, arquitectos y albañiles en técnicas de construcción resistente a desastres es un componente esencial de los programas de gestión de riesgo urbano del PNUD (© UN Photo/Sophia Paris).

## EL PNUD EN ACCIÓN

### *La India*

En colaboración con el Gobierno de la India, El PNUD ha emprendido el proyecto "Reducción de la Vulnerabilidad Urbana ante Terremotos", que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de mitigación, preparación y respuesta ante desastres de las comunidades vulnerables, las entidades locales y las administraciones municipales de 38 ciudades de la India. El proyecto proporciona un modelo práctico para transversalizar aspectos de la gestión de riesgos por terremoto en todos los niveles, y ayuda a reducir el riesgo sísmico en las zonas urbanas de la India más propensas a sufrir terremotos. Entre los logros del proyecto destacan los siguientes:

- Formación, en colaboración con el sector privado, de aproximadamente 2.500 ingenieros, 4.500 albañiles y 900 arquitectos en técnicas de construcción resistente a desastres.
- Publicación de documentos técnicos sobre seguridad sísmica y construcción resistente a amenazas, y difusión entre las instituciones técnicas y universidades de ingeniería y arquitectura de todo el país. La construcción resistente a desastres se ha convertido en una parte del plan de estudios en muchas instituciones educativas, como escuelas secundarias y universidades.
- Se han iniciado programas de sensibilización y seguridad en las escuelas – muchos gobiernos estatales han adaptado edificios escolares con fondos destinados a este fin. Se ha capacitado a más de 18.000 profesores en gestión de desastres con énfasis en terremotos. 2.800 escuelas han completado sus planes de gestión de desastres.
- Formación de más de 30.000 miembros de los equipos locales de gestión de desastres (DMT) y voluntarios en primeros auxilios, búsqueda y rescate y planificación barrial; formación de 1.436 comités barriales de gestión de desastres; Preparación de 716 planes barriales de gestión de desastres. Se han realizado 221 ejercicios en ciudades y barrios y 23 ciudades han fortalecido sus centros de operaciones de emergencia.
- Completados los planes de gestión de desastres en 37 ciudades. Se han modificado las normativas de construcción garantizar una seguridad estructural en 11 ciudades de zonas propensas a riesgos de acuerdo con las recomendaciones del Ministerio del Interior de la India.

Al involucrar a actores muy diversos en todos los niveles, el proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad Urbana ante Terremotos tiene un enfoque múltiple: sensibilización, desarrollo de planes de respuesta y preparación en la comunidad y en lo administrativo, desarrollo de un régimen técnico-jurídico para los estados, y desarrollo de capacidades en reducción, preparación y respuesta del/al riesgo urbano. Por otra parte y con el fin de garantizar la sostenibilidad y la apropiación de la iniciativa, el proceso de planificación ha involucrado directamente a las instituciones de planificación urbana y los organismos competentes de las ciudades seleccionadas, así como al sector empresarial.

### PARA MÁS INFORMACIÓN:

[www.undp.org/cpr/we\\_do/integrating\\_risk.shtml](http://www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risk.shtml)  
[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)  
[www.emi-megacities.org](http://www.emi-megacities.org)  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

