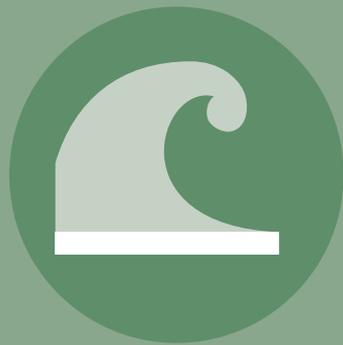
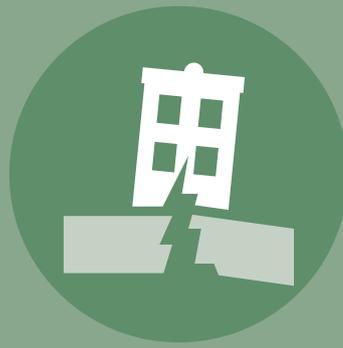


Futuro marco para la reducción del riesgo de desastres

Guía para los encargados de la toma de decisiones

Noviembre de 2014

2ª edición



Climate & Development
Knowledge Network



Agradecimientos

La preparación de esta guía fue coordinada por Jan Kellett (ahora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]), Emma Lovell y Amy Kirbyshire, y su edición corrió a cargo de Jan Kellett y Tom Mitchell.

Las aportaciones a los distintos módulos fueron de Aditya Bahadur, Elizabeth Carabine, Lindsey Jones, Amy Kirbyshire, Emma Lovell, Virginie Le Masson, Virginia Murray, Katie Peters, Emily Wilkinson, Kashmala Kakakhel and Maarten van Aalst. Orla Martin y Hannah Betts aportaron colaboración adicional. La corrección de pruebas fue realizada por David Wilson.

Los autores se encargaron del diseño, en colaboración con Soapbox, empresa de políticas de la comunicación.

Este documento es producto de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), y ha sido realizado por el Instituto de Desarrollo Exterior (ODI).

CDKN es un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. No obstante, las opiniones expresadas y la información incluida en este documento corresponden a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del ODI, de la CDKN o del PNUD, ni han sido ratificadas necesariamente por DFID, DGIS u otras entidades encargadas de la implementación del proyecto CDKN, que no podrán hacerse responsables de dichas opiniones, de la integridad o exactitud de la información, o por la confianza depositada en ellas.

Se anima a los lectores a reproducir el material contenido en esta guía para sus propias publicaciones, siempre y cuando no sea para su venta comercial. Como titulares del copyright, ODI y CDKN solicitan la debida citación y recibir una copia de la publicación en cuestión.

Acrónimos y abreviaturas

ACC	Adaptación al cambio climático	MAH	Marco de Acción de Hyogo (HFA en inglés)
AOD	Ayuda oficial al desarrollo	MMC	Consejo de Mitigación de Amenazas Múltiples
AVC	Análisis de vulnerabilidad y capacidad	OCB	Organización comunitaria de base
CDKN	Alianza Clima y Desarrollo	ODI	Instituto de Desarrollo Exterior (Reino Unido)
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido	ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
DGIS	Dirección General de Cooperación Internacional de los Países Bajos	OMS	Organización Mundial de la Salud
DMN	Dirección Meteorológica Nacional de Níger	ONU DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
EIRD/ONU	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres	OSC	Organización de la sociedad civil
FEMA	Agencia Federal para el Manejo de Emergencias	PIB	Producto Interior Bruto
FFWC	Centro de Predicción y Alerta de Inundaciones de Bangladesh	PMA	Programa Mundial de Alimentos
FICR	Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja	PWC	PricewaterhouseCoopers
GRD	Gestión del riesgo de desastres	RRD	Reducción del riesgo de desastres
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático	SOVI	Índice de vulnerabilidad social
		STAG	Grupo Asesor de Ciencia y Tecnología
		STC	Comité Científico y Técnico
		UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Tabla de contenidos

1	Introducción: futuro marco para la reducción del riesgo de desastres	
2	Resumen de recomendaciones	
6	Cómo utilizar esta guía	
7	Exposición de argumentos <i>Jan Kellett y Tom Mitchell</i>	13
19	Seguimiento y rendición de cuentas <i>Aditya Bahadur</i>	25
31	Vulnerabilidad e inclusión <i>Emma Lovell y Virginie le Masson</i>	41
45	Medio ambiente y ecosistemas <i>Elizabeth Carabine</i>	51
57	Conflicto y fragilidad <i>Katie Peters</i>	61
67	Vínculos con el marco post-2015 para el desarrollo sostenible <i>Aditya Bahadur</i>	
72	Referencias	
76	Notas	

Introducción: futuro marco para la reducción del riesgo de desastres

La presente guía del futuro marco para la reducción del riesgo de desastres (RRD) está orientada a los encargados de la toma de decisiones, y en especial a aquellos que trabajan en el seno de los Gobiernos con la responsabilidad de contribuir al nuevo acuerdo.

La guía se estructura en una serie de módulos, cada uno de los cuales representa aspectos importantes del sucesor al actual Marco de Acción de Hyogo (MAH). Mediante la aportación de datos, hechos y mensajes resumidos, los módulos subrayan aquellos aspectos que deberían quedar cubiertos por el nuevo acuerdo.

Hay once módulos:

1. Exposición de argumentos
2. Arquitectura
3. Seguimiento y rendición de cuentas
4. Financiación de la reducción del riesgo de desastres
5. Vulnerabilidad e inclusión
6. Cambio climático y riesgo de desastres
7. Medio ambiente y ecosistemas
8. Ciencia y tecnología
9. Conflicto y fragilidad
10. Partes interesadas y liderazgo
11. Vínculos con el marco post-2015 para el desarrollo sostenible

Este documento es el segundo borrador elaborado por ODI y CDKN. Incluye los siete módulos originales, tres de ellos ampliados, más nuevos módulos sobre “seguimiento y rendición de cuentas”, “medio ambiente y ecosistemas”, “ciencia y tecnología” y “vínculos con el marco post-2015 para el desarrollo sostenible”. Se han realizado aclaraciones en los casos necesarios, y también se han adaptado las distintas secciones según el borrador pre-cero del nuevo marco.

El contexto

2015 es un año crucial para dar impulso a los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres.

Es muy probable no solo que se acuerde un nuevo marco para la RRD como sucesor del actual MAH, sino también que se formulen nuevos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y se logre un nuevo acuerdo climático. Esto representa una coincidencia singular de los principales marcos de políticas internacionales, y una oportunidad sin precedentes para avanzar en la reducción del riesgo de desastres a nivel mundial, regional y nacional.

La clave reside en el creciente reconocimiento, a lo largo de los diez años de vida del actual MAH, de que riesgo y desarrollo están íntimamente ligados. No es posible aislar la creación, prevención o reducción del riesgo de desastres de los procesos de desarrollo, ni tampoco de los procesos asociados con el crecimiento económico.

La gestión del riesgo debe consolidarse como parte del desarrollo, y solo entonces se podrán proteger adecuadamente los avances logrados en el desarrollo y minimizar los riesgos de desastre.

El camino hacia Sendai

El nuevo marco para la RRD debe negociarse en la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (WCDRR, siglas en inglés) que se celebrará en Sendai (Japón) en marzo de 2015. La primera de dos reuniones de preparación para los Estados miembros se celebró en Ginebra en julio de 2014, la segunda en noviembre de 2014.

Como parte de este proceso ya se ha preparado un borrador pre-cero y cero del posible marco futuro. Para más información sobre el proceso de negociación del nuevo marco para la RRD, así como sobre el estado actual de las negociaciones, consultar la página web de la WCDRR:

www.wcdrr.org

Resumen de recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación son una recopilación de las aportadas en cada uno de los módulos de la guía. Por separado, proporcionan una visión general de los aspectos clave que deberán tener cabida en el marco post-2015 para la RRD. En su

conjunto, representan una articulación interrelacionada de la manera en que un marco futuro puede respaldar la reducción del riesgo de desastres a través del desarrollo sostenible.

EXPOSICIÓN DE ARGUMENTOS

- Hacer de la reducción del riesgo un aspecto central de los futuros programas de desarrollo y cambio climático es una manera clave de velar por que los desastres no hagan descarrilar los avances del desarrollo, y que el desarrollo no cree nuevos riesgos sin quererlo.
- El marco post-2015 para la RRD debe desempeñar un importante papel como parte de este nuevo programa de desarrollo, pero debe hacerlo dando colaboración y apoyo a otros marcos internacionales que también han de acordarse en 2015.
- Los resultados, objetivos e indicadores del marco post-2015 para la RRD deberán ser coherentes con la posición y el contexto de la RRD en otros marcos clave.
- El marco post-2015 para la RRD debe ir enfocado hacia las dimensiones de la RRD que no pueden lograrse a nivel nacional y local sin ayuda de un acuerdo internacional.

Por tanto, el acuerdo debe centrarse en:

- determinar estándares
- guiar las prioridades
- crear un marco de rendición de cuentas
- definir objetivos e indicadores
- desarrollar protocolos para el intercambio de conocimientos
- establecer la necesidad de recursos financieros y la manera de adaptar las estructuras de incentivos
- describir enfoques para la gobernanza del riesgo a través de fronteras
- detallar capacidades para dar apoyo a los niveles nacional y subnacional en los casos necesarios, mediante la aportación de asesoramiento científico, apoyo para la implementación, capacitación y otros servicios cuando las capacidades públicas sean insuficientes.

ARQUITECTURA

El marco post-2015 para la RRD debe presentar sus distintas partes como componentes necesariamente relacionados entre sí: un conjunto de tres engranajes sostenidos por siete elementos fundamentales.

Componente A: Minimizar la creación de riesgo

- La RRD debe integrarse en todas las decisiones, la programación y las prácticas de desarrollo, y el cambio climático debe ser un componente activo. Para ello es fundamental fomentar un entorno institucional propicio a las prácticas sensibles al riesgo, con la participación de todas las partes interesadas.

Componente B: Reducir el riesgo existente

- Aprovechando un entorno institucional más capacitado para la reducción del riesgo, deben emplearse esfuerzos deliberados y debidamente orientados para reducir el riesgo existente, en todos los sectores y por medio de métodos tanto estructurales como no estructurales.

Componente C: Gestionar el riesgo residual

- Siempre quedará algún grado de riesgo de desastres. Este riesgo residual debe gestionarse de forma adecuada, mediante preparación para una respuesta y ayuda efectivas, protección económica a todos los niveles, y mecanismos de afrontamiento que incluyan la protección social.

Los elementos fundamentales:

- Los avances deben medirse en base a resultados y no en base al proceso.
- El marco post-2015 para la RRD debe ser una parte esencial e integral de los principales marcos de desarrollo.
- Las evaluaciones del riesgo deben ser componente esencial.
- Se requiere un elevado nivel de rendición de cuentas y transparencia, y para ello es preciso invertir.
- La inclusión social y el empoderamiento son fundamentales para afrontar la vulnerabilidad: La implementación contextualizada debe hacerse a la medida en cada país.
- El desarrollo de políticas debe verse respaldado por compromisos de financiación.

SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Propuestas para un marco de seguimiento global de la RRD:

- Los objetivos deben combinarse con una metodología para la evaluación de los niveles de riesgo de desastres.
- Deben incluirse objetivos tanto en los ODS como en el marco post-2015 para la RRD, utilizando un lenguaje idéntico.
- Los objetivos numéricos a escala mundial sirven como punto de referencia llamativo y ayudan a fomentar la acción directa. Debe quedar flexibilidad para determinar objetivos a nivel de cada país.
- Se precisa una revolución de datos, que abarque la recopilación sistemática de datos sobre riesgos y pérdidas por desastres en los distintos países.
- La metodología de seguimiento de los avances en RRD a nivel de país debe centrarse en la utilización de información detallada sobre el riesgo de desastres.
- Las mejoras en los datos sobre pobreza deben incluir módulos sobre choques.
- Los ODS y el marco post-2015 para la RRD deben incluir objetivos de RRD con los mismos punto de partida y de finalización y periodos de informes análogos.
- Para realizar el seguimiento de los avances en cuanto a riesgos y pérdidas por desastres es necesario normalizar los datos de variables clave, para así permitir comparaciones entre marcos temporales y la creación de una línea de base frente a la cual medir los avances.
- La arquitectura institucional para desarrollar un sistema de seguimiento global debe hacer partícipes a múltiples grupos a distintas escalas, cada uno de ellos desempeñando una función concreta.
- Mientras sigan siendo los gobiernos los que informen de los avances logrados, únicamente se logrará transparencia y precisión si colaboran en el seguimiento de los avances en la RRD grupos independientes a todos los niveles.

FINANCIACIÓN DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La financiación del marco post-2015 para la RRD debe ir a la par de la financiación de los ODS y el cambio climático, y la mayor parte debe ser responsabilidad de los Gobiernos nacionales, quienes deben asumir el compromiso de financiar la integración del riesgo como parte del proceso para lograr el desarrollo sostenible. El marco post-2015 para la RRD debe recoger elementos concretos de este compromiso, entre otros:

- Los compromisos nacionales de reducción del riesgo deben cimentarse en un compromiso de gasto debidamente orientado, especialmente al nivel local.
- Estos compromisos deben incluir tanto la financiación de la RRD en tanto que actuación independiente, como la RRD integrada en la planificación y los gastos generales del desarrollo.
- El marco post-2015 para la RRD debe otorgar prioridad a proporcionar herramientas y orientación muy específica sobre financiación a los Gobiernos nacionales.
- La financiación internacional de la RRD debe ir orientada a los países que más la necesitan y a las actividades más necesarias.
- Los donantes deben trasladar la carga de la RRD a sus presupuestos de ayuda al desarrollo.
- La comunidad que trabaja en el tema de la RRD debe hacer mucho más por comunicar los muchos incentivos que existen para invertir en la RRD, centrándose en primer lugar en la necesidad de integrar cuestiones de riesgo en el desarrollo.
- El sector privado debe ser una parte interesada clave en las políticas, los programas y las plataformas futuras de la RRD, y debe velar por que la financiación que aporte tienda a reducir el riesgo y no aumentarlo.

VULNERABILIDAD E INCLUSIÓN

El marco post-2015 para la RRD debe incorporar actividades y resultados basados en el análisis específico del contexto de las distintas necesidades, vulnerabilidades, expectativas y capacidades existentes de todos los grupos de población. Las aportaciones y la participación de estos grupos sigue estando “en su mayor parte aislada de la toma de decisiones desde el Gobierno, el sector privado y las partes interesadas múltiples” para la RRD, por lo que es fundamental que estos aspectos tengan cabida en el marco que sustituya al MAH.

- Las prácticas de RRD deben promover y realizar un seguimiento de las actividades y resultados basadas en un análisis específico del contexto de las distintas necesidades, vulnerabilidades, expectativas y capacidades existentes de todos los grupos.
- El marco post-2015 para la RRD debe abogar por unas prácticas de RRD que reduzcan la vulnerabilidad de las personas frente a choques y tensiones, mediante la promoción de los derechos humanos, el fomento de la participación comunitaria, la valoración de los conocimientos locales e indígenas, y la garantía de un acceso equitativo a los activos y los recursos.
- Las prácticas de RRD deben además reconocer y potenciar las capacidades de las personas, sustentarse en las necesidades que ellas mismas han identificado y priorizado, y empoderar a los grupos socialmente marginados para participar como agentes activos del cambio en la preparación y respuesta ante desastres.
- El marco post-2015 para la RRD debe promover la igualdad de género así como la diversidad social y cultural como metas básicas a lograr en tanto derechos en sí y también como aspectos clave de la resiliencia frente a desastres.
- Los Gobiernos deben crear un entorno propicio para la participación y/o liderazgo de personas socialmente marginadas y organizaciones de base en los procesos de toma de decisiones y diseño de programas de RRD.
- El proceso de seguimiento del marco post-2015 para la RRD debe incorporar una dimensión de vulnerabilidad social en el diseño de un nuevo conjunto de indicadores. Los datos deben ser recopilados, evaluados y analizados desagregados no solo por género sino también por otros aspectos de vulnerabilidad social, cuando corresponda, entre otros edad, discapacidad, procedencia étnica y condición socioeconómica.

CAMBIO CLIMÁTICO Y RIESGO DE DESASTRES

- Se necesita una estrecha armonización entre el marco post-2015 para la RRD, los objetivos de desarrollo post-2015, y los procesos de negociación de la CMNUCC para garantizar la complementariedad y evitar que haya confusión en torno a las funciones y mandatos de cada uno de los acuerdos. Más concretamente, los responsables del proceso del marco post-2015 para la RRD deben conocer los debates en curso y los mecanismos que se están desarrollando en torno a la RRD en las negociaciones que suceden a un mismo tiempo, como son el Marco de Adaptación de Cancún y el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños.
- Debería existir un sentido más claro de apropiación a la hora de impulsar la agenda climática en el seno del proceso del marco post-2015 para la RRD, y una mayor claridad también sobre cómo los incentivos y los mecanismos de aplicación para promover la RRD y la adaptación al cambio climático funcionarán en la práctica.
- Un enfoque especial es clave para garantizar la coherencia y medidas mejoradas para realizar un seguimiento de los fondos para el riesgo de desastres y la adaptación en los sistemas financieros internacionales, nacionales y subnacionales.
- Para entender la naturaleza cambiante de los perfiles de riesgo hasta 2030 y más allá, es preciso tener más en cuenta el cambio climático en las evaluaciones de riesgo que ya se realizan.
- Las instalaciones científicas regionales necesitan más apoyo para entender mejor los impactos del cambio climático en los desastres.
- Se deben respaldar los llamamientos por un mecanismo de asesoramiento científico mejorado sobre la RRD para dar apoyo al marco post-2015 para la RRD, incluyendo la publicación periódica de informes sobre el estado de conocimientos en torno a las vinculaciones entre el cambio climático y los desastres, y la efectividad de las medidas que se implementan para abordarlos.

MEDIO AMBIENTE Y ECOSISTEMAS

- Se debe dar mayor peso al medio ambiente como aspecto clave a tener en cuenta en el marco post-2015 para la RRD, así como también en los objetivos de desarrollo post-2015 y las negociaciones de la CMNUCC. No se debe dejar pasar la oportunidad de hacer que estos marcos sean compatibles entre sí, con el fin de garantizar la coherencia pero también para que se materialicen los posibles beneficios adicionales de una gestión ambiental adecuada para un desarrollo sostenible y compatible con el clima.
- El MAH no otorga un reconocimiento suficiente a la naturaleza transversal del medio ambiente ni a las distintas dimensiones de su relación con el riesgo de desastres. El sucesor de este marco debe ir más allá de la mera consideración del ambiente como factor de riesgo, para incorporarlo en todos los aspectos de ese nuevo marco.
- Los factores ambientales deben integrarse plenamente en los procesos de evaluación y seguimiento de los riesgos.
- El sucesor del MAH debe reconocer unas medidas más detalladas de soluciones de ingeniería “ligeras” para la RRD, como pueden ser la restauración de los ecosistemas costeros o la reforestación de cuencas hidrográficas.
- Se precisarán recursos financieros, tecnológicos y de conocimientos para potenciar la capacidad para la integración de la gestión medioambiental en las instituciones nacionales e internacionales. Esto debe quedar recogido de forma explícita en el marco post-2015 para la implementación y financiación de la RRD.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

La ciencia debe quedar plenamente integrada en el marco post-2015 para la RRD. Más concretamente:

- La comunidad científica debe demostrar que la ciencia puede informar las políticas y la práctica. Es preciso demostrar el valor añadido que supone adoptar un enfoque de RRD en base a la ciencia.
- Debe alentarse un enfoque de solución de problemas en la investigación que integre la ciencia en todas las amenazas y las disciplinas.
- Debe fomentarse el conocimiento como aspecto clave de la acción, y las principales actividades deben sostenerse en la evidencia probada.
- Es necesario crear un mecanismo de asesoramiento científico a nivel internacional para la RRD.

Se precisa un programa que establezca y promueva el mecanismo de asesoramiento científico a nivel internacional para la RRD en el marco post-2015, con el fin de:

- apoyar y reforzar los programas y las iniciativas ya existentes para la investigación integral y la evaluación científica del riesgo de desastres;

- fortalecer la base científica para reducir el riesgo de desastres y potenciar la resiliencia de manera efectiva, utilizando información y evidencia científica para apoyar la puesta en práctica.

Este mecanismo debe apoyarse en programas, iniciativas y recursos ya existentes, e introducir elementos nuevos cuando corresponda. Estos deben incluir, entre otros:

- La elaboración de informes periódicos sobre riesgo de desastres actuales y futuros, así como sobre el estado de los esfuerzos por gestionar tales riesgos.
- Seguimiento de los avances hacia la consecución de objetivos fijados a nivel internacional para la reducción de las pérdidas por desastres.
- Orientación sobre terminología, metodologías y estándares para la evaluación del riesgo, la modelación del riesgo, las taxonomías y la utilización de datos.
- Reunir a las partes interesadas para identificar y dar respuesta a las peticiones de investigación científica, información y evidencia.
- Mejorar la comunicación de información y evidencia científica compleja para apoyar la toma de decisiones por parte de los responsables de políticas y otras partes interesadas.

CONFLICTO Y FRAGILIDAD

El marco post-2015 para la RRD debe reconocer de forma explícita la necesidad y el valor de crear instituciones para la gestión del riesgo de desastres (GRD) como medio para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres.

- Para contextos en los que existen estructuras de gobierno formales, la gestión de desastres debe considerarse un medio para fortalecer los procesos de formulación de políticas, los sistemas nacionales fiscales y presupuestarios, y la potenciación de las instituciones.
- Para las poblaciones vulnerables que viven en zonas en las que no hay un Estado o unas estructuras de gobernanza, o donde las personas en el poder son parte en un conflicto, se deberá proporcionar ayuda internacional para la mejora de la GRD a través de la acción local, mediante sistemas de gobernanza a nivel subnacional, y a través de instituciones informales.
- Las inversiones en reducción y gestión del riesgo de desastres no solo deben ser sensibles a contextos de conflicto, sino que deben alentar y apoyar activamente la gestión y la reducción del riesgo de conflicto, y quedar integradas en la GRD y la RRD.

- La construcción de la resiliencia ante desastres debe ser parte fundamental de la estabilidad y la seguridad nacional a largo plazo, y las inversiones adecuadas en la resiliencia ante desastres deben ser parte de esas estrategias.

El marco post-2015 debe incluir actuaciones e indicadores sobre:

- Complejidad del riesgo: incluyendo la relación entre amenazas naturales, cambio climático, conflicto y fragilidad en las evaluaciones de riesgo y vulnerabilidad.
- Beneficios dobles: buscar oportunidades de beneficios adicionales también para la construcción de la paz y del Estado, además de avances en un desarrollo con conocimiento de los riesgos; como mínimo, deberán adoptarse enfoques de GRD sensibles al clima y a los conflictos.
- Gobernanza inclusiva: adopción de procesos de toma de decisiones inclusivos, con mecanismos adecuados para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia.

PARTES INTERESADAS Y LIDERAZGO

Reconocer las diferencias en los contextos y trayectorias de gobernanza:

- El marco post-2015 para la RRD debe articular una serie de principios o estándares a cumplir por los Estados, aunque los mecanismos institucionales para hacerlo vendrán determinados por el contexto de gobernanza de cada país.

Aprovechar las ventanas de políticas:

- Aunque los marcos temporales y los objetivos son importantes para verificar que se logran avances de una forma puntual, deben diseñarse planes de acción que dejen margen a escenarios futuros distintos, y que permitan así que las partes interesadas aprovechen las ventanas de políticas que vayan surgiendo. En algunos países puede que los procesos de planificación estén bien definidos, mientras que en otros quizás requieran una mayor flexibilidad para tener en cuenta las “incertidumbres” de los retos de gobernanza futuros.

Centrarse en vínculos y relaciones entre distintas escalas de gobernanza:

- Se precisa un mayor grado de seguimiento y rendición de cuentas a nivel subnacional para capturar los distintos niveles de avances dentro de un mismo país. Se necesitan también más datos desagregados sobre la efectividad de las acciones que relacionan a las distintas partes interesadas en las diferentes escalas de gobernanza. Con ello se ayudará a informar los conocimientos y la comprensión a nivel nacional e internacional de por qué determinadas regiones quedan a la zaga, e identificar a las que precisan un mayor apoyo.

Alentar la innovación local:

- Se precisa mayor flexibilidad para potenciar soluciones que surjan en el ámbito local y aquellas que tengan en cuenta las distintas percepciones del riesgo, e incorporarlas como punto de partida para la GRD. El desarrollo de enfoques de reducción del riesgo y procesos de cambio de comportamiento más flexibles y adecuados desde la perspectiva cultural a nivel local debe ser un elemento central del marco post-2015 para la RRD.

VÍNCULOS CON EL MARCO POST-2015 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Cinco aspectos en los que el futuro marco para el riesgo de desastres y el marco post-2015 para el desarrollo sostenible deben ser coherentes:

- Integración de objetivos e indicadores de riesgo y resiliencia en los ODS.
- El seguimiento debe garantizar que los avances logrados en áreas temáticas iguales se integren y refuercen.

- Los mecanismos de financiación del futuro marco para la RRD y el marco post-2015 para el desarrollo sostenible deben ser compartidos
- Ambos marcos deben compartir ciencia, datos e información.
- Ambos marcos deben estar vinculados entre sí mediante referencias en el texto.

Cómo utilizar esta guía

La guía se estructura en torno a una serie de módulos, cada uno de los cuales está integrado por los mismos componentes.

Mensaje clave

Un resumen de los motivos por los cuales el tema a debate guarda especial importancia para el marco que ha de sustituir al MAH.

Infografía

Una serie de gráficas, conjuntos de datos clave, datos, información y análisis de informes y documentos clave proporcionan la base o evidencia para el mensaje principal y las recomendaciones.

La fuente de cada afirmación o conjunto de datos se especifica en las notas finales. También hay una bibliografía completa al final de la guía, con una relación de la documentación utilizada para la elaboración de la misma.

ELEMENTOS DE INFORMACIÓN



**ORISSA, INDIA, 1990,
SUPER CICLÓN
MÁS DEL**

80%

de las personas con discapacidad afrontaron escasez de alimentos tras el desastre, debido a la falta de información clara sobre la ubicación de suministros de emergencia y cómo acceder a los mismos.

ANÁLISIS



Velar por que la ayuda de emergencia llega a las personas más pobres y vulnerables:

Tras el terremoto que azotó una remota región de Marruecos en 2005, la asociación de mujeres El Manal movilizó a mujeres y jóvenes para facilitar la respuesta de emergencia, colaborando con otras ONG para priorizar las necesidades en función de la vulnerabilidad.

ICONOS



Terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas



Tormentas



Inundaciones



Temperaturas extremas, sequías, incendios forestales

Recomendaciones

Cada sección incluye una serie de recomendaciones o sugerencias de los autores sobre cómo el futuro marco debe articular y abordar cada uno de los temas. Las excepciones son los módulos de "arquitectura", "seguimiento y rendición de cuentas" y "vínculos con el marco post-2015", que ya son en su conjunto una serie de recomendaciones.

RECUADROS DE RECOMENDACIONES



Al final de cada sección, una serie de referencias proporcionan más información:

El tema en cuestión en el MAH

Este apartado indica cómo el tema tratado en el módulo figura en el MAH. Incluye citas directas del propio documento del MAH, y en algunos casos un resumen de los apartados pertinentes.

El tema en cuestión en las declaraciones y consultas sobre el sucesor del MAH

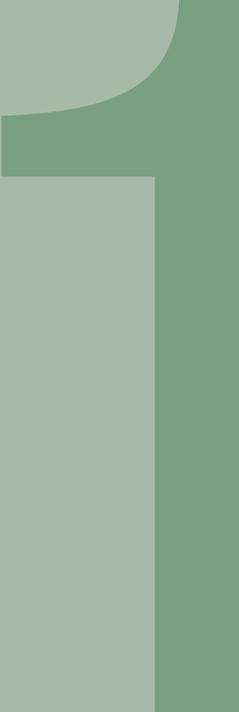
En este apartado se hace referencia a los documentos clave en los cuales se estudia cómo incluir el tema en un marco futuro, utilizando citas directas o resúmenes de la información pertinente.

Entre los documentos clave se encuentran los siguientes:

- Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: *Revisión de Medio Término 2010-2011*
- Resumen del Presidente: *Cuarta sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*
- Informe de síntesis: *Consultas sobre un marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres (HFA2)*
- Elementos propuestos para su consideración en el Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres

Lectura recomendada

Una relación de publicaciones cuya lectura resulta de utilidad para cada uno de los temas tratados.



Exposición de argumentos

Por qué es necesario un marco internacional para hacer frente al riesgo de desastres y potenciar la resiliencia

Los desastres tienen un impacto social y económico cada vez mayor. Ya están sumiendo a las personas en la pobreza, y amenazan con revertir el desarrollo humano.

Por tanto, la reducción del riesgo de desastres es parte fundamental del desarrollo sostenible para la consecución de naciones y ciudades sanas, ricas, seguras y resilientes, y así queda reflejado en la planificación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para después de 2015.

El acuerdo para la reducción del riesgo de desastres (RRD) después del 2015 debe basarse principalmente en el debate de desarrollo, lo que representa un cambio de su anterior cimentación en la esfera humanitaria.

Por tanto, el marco post-2015 para la RRD es una guía operativa y marco de políticas clave para lograr los ODS y demás objetivos generales de desarrollo post-2015, así como para garantizar un crecimiento sostenible en un mundo de grandes riesgos.

Autores principales: Jan Kellet y Tom Mitchell

IMPACTOS DEVASTADORES

Los desastres han destrozado la vida y los medios de vida de miles de millones de personas, y han provocado pérdidas económicas masivas

Una historia de 20 años¹

MORTALIDAD
1,3 m
de víctimas mortales, el 93% en países en desarrollo

PÉRDIDAS ECONÓMICAS
\$2 bn
en pérdidas económicas, el 64% en países de altos ingresos:
• las pérdidas podrían superar los \$400 000 millones anuales para el año 2030

POBLACIÓN AFECTADA
4 400 m
de personas afectadas

DESASTRES NO CONTABILIZADOS
Los desastres localizados más pequeños no se registran y podrían sumar pérdidas masivas, de hasta un 50% adicional²

Los desastres en muchos países, y en especial en países en desarrollo, destruyen los avances logrados a lo largo de muchas décadas, y pueden tener un impacto significativo en las economías



En el Caribe, el huracán Iván (2004) provocó pérdidas superiores al 200% del producto interior bruto (PIB) de Granada



El terremoto en Haití (2010) generó costes cercanos al 120%

En economías más grandes, como Bangladesh o Mozambique,

LA PÉRDIDA DE ENTRE EL 3% Y EL 5% DEL PIB CADA 5 A 10 AÑOS

por desastres recurrentes tiene un enorme impacto acumulado en el desarrollo.³

Los desastres provocan el mayor número de víctimas mortales en países de ingresos bajos y medio bajos

En los últimos 20 años, los países de ingresos bajos y medio bajos suman:



el 33% de los desastres...

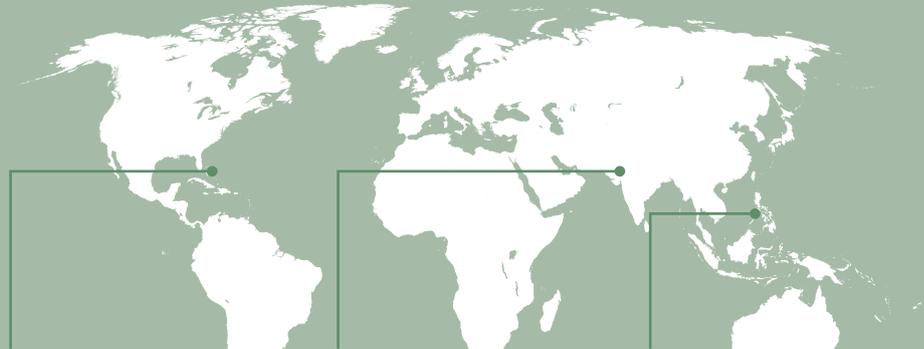


...pero el 81% de todas las muertes.⁴

Los terremotos urbanos subrayan estos impactos desiguales:⁵

	Magnitud	Población urbana	Muertes	Muertes/población	Daños totales (\$ millones)
1994, Northridge, EEUU	M _w 6,7	3 000 000	57	0,0019%	48 000
2011, Christchurch, Nueva Zelanda	M _w 6,3	341 500	185	0,054%	15 800
1995, Kobe, Japón	M _w 6,8	1 520 000	6 434	0,42%	155 600
2010, Puerto Príncipe, Haití	M _w 7,0	900 000	200 000	22%	8 700
2003, Bam, Irán	M _w 6,6	74 000	26 000	35%	600

Los impactos sociales de los desastres refuerzan las desigualdades y mantienen en la pobreza a las personas más pobres



HAITÍ
El número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza se redujo en un 8% entre 2001 y 2010. Tras el terremoto de 2010, esa cifra volvió a los niveles de 2001.⁶

PAKISTÁN
La sequía de 2000-2001 en la provincia de Sindh hizo aumentar la pobreza en casi un 15%.⁷

FILIPINAS
Los tifones Ondoy y Pepeng prácticamente duplicaron los niveles de pobreza en la provincia de Rizal en tan solo tres años, del 5,5% al 9,5%.⁸

RIESGOS EN AUMENTO

Los riesgos de desastre van en aumento, impulsados por procesos de desarrollo subyacentes y un clima cambiante



VIDAS VULNERABLES

1 220 m

de personas en el mundo viven con menos de \$1,25 diarios (2010).⁹

870 m

de personas están subalimentadas (2012).¹⁰

863 m

de personas viven en asentamientos precarios (2012).¹¹



CRECIMIENTO URBANO

Para 2030, más del

60%

de la población mundial vivirá en ciudades: casi 5 000 millones de personas.¹⁴

El crecimiento urbano se concentrará en África y Asia. La población urbana de China será de

940 m

para 2030,¹⁵ el 67% de lo que se calcula será su población total.



Gran parte del crecimiento urbano se está produciendo en zonas ya expuestas a

**TERREMOTOS,
INUNDACIONES,
MAREAS DE TORMENTA
Y CICLONES TROPICALES.**



PRESIONES DE POBLACIÓN



La población mundial aumentará de 7 200 millones en 2013 a 9 600 millones para 2050.¹²

Se espera que la población de los 49 países menos desarrollados se multiplique por dos, desde unos 900 millones en 2013 a 1 800 millones en 2050.¹³



CAMBIO CLIMÁTICO

De los 22 200 desastres registrados entre 1980 y 2011,¹⁶ el

86%

se produjo por amenazas relacionadas con el clima.

El clima cambiante está incrementando la vulnerabilidad y provocando amenazas más intensas, más frecuentes y menos previsibles.



Los desastres relacionados con el clima afectarán más a las

personas pobres de países en desarrollo: en algunos países, especialmente los del África subsahariana, la proporción de la población que vive en la pobreza extrema podría superar el

50% para 2030.¹⁸

Para 2100, es probable que el día más caluroso que hoy se produce cada 20 años pasará a ocurrir cada 2 años en la mayoría de las regiones.¹⁷

TRANSFORMACIÓN MEDIANTE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO

La evidencia demuestra de forma clara que la inversión en GRD salva vidas y reduce los costes a largo plazo

FINANZAS



PROTECCIÓN MASIVA DE INFRAESTRUCTURAS

Se calcula que los \$3 000 millones gastados por China en actuar frente a las inundaciones entre 1960 y 2000 han evitado pérdidas económicas cercanas a los \$12 000 millones.¹⁹



POLÍTICAS E INFRAESTRUCTURAS LOCALES

El programa integral de gestión del agua y protección frente a inundaciones en Semarang (Indonesia) redujo impactos tanto directos como indirectos, lo que redundó en un ahorro estimado de \$45 millones.²⁰



REDUCCIÓN DEL RIESGO POR AMENAZAS MÚLTIPLES

En EEUU, la inversión de \$3 500 millones en reducción del riesgo de desastres por inundaciones, huracanes, tornados y terremotos entre 1993 y 2003 supuso un beneficio neto de \$14 000 millones.²¹

MORTALIDAD²²



BANGLADESH

1991

✘ **138 000**

Un ciclón de Categoría 4 provocó la muerte de 138 000 personas.

Reducción del riesgo:

Se invirtió en mejora de riberas, plantación de manglares, alerta temprana, concienciación sobre riesgos y planificación para emergencias, así como en la construcción de refugios para ciclones.

2007

✘ **5 000**

Un ciclón de Categoría 5 provocó la muerte de menos de 5 000 personas.



INDIA

1999

✘ **15 000**

Un ciclón de Categoría 4 provocó la muerte de hasta 15 000 personas en Odisha.

Reducción del riesgo:

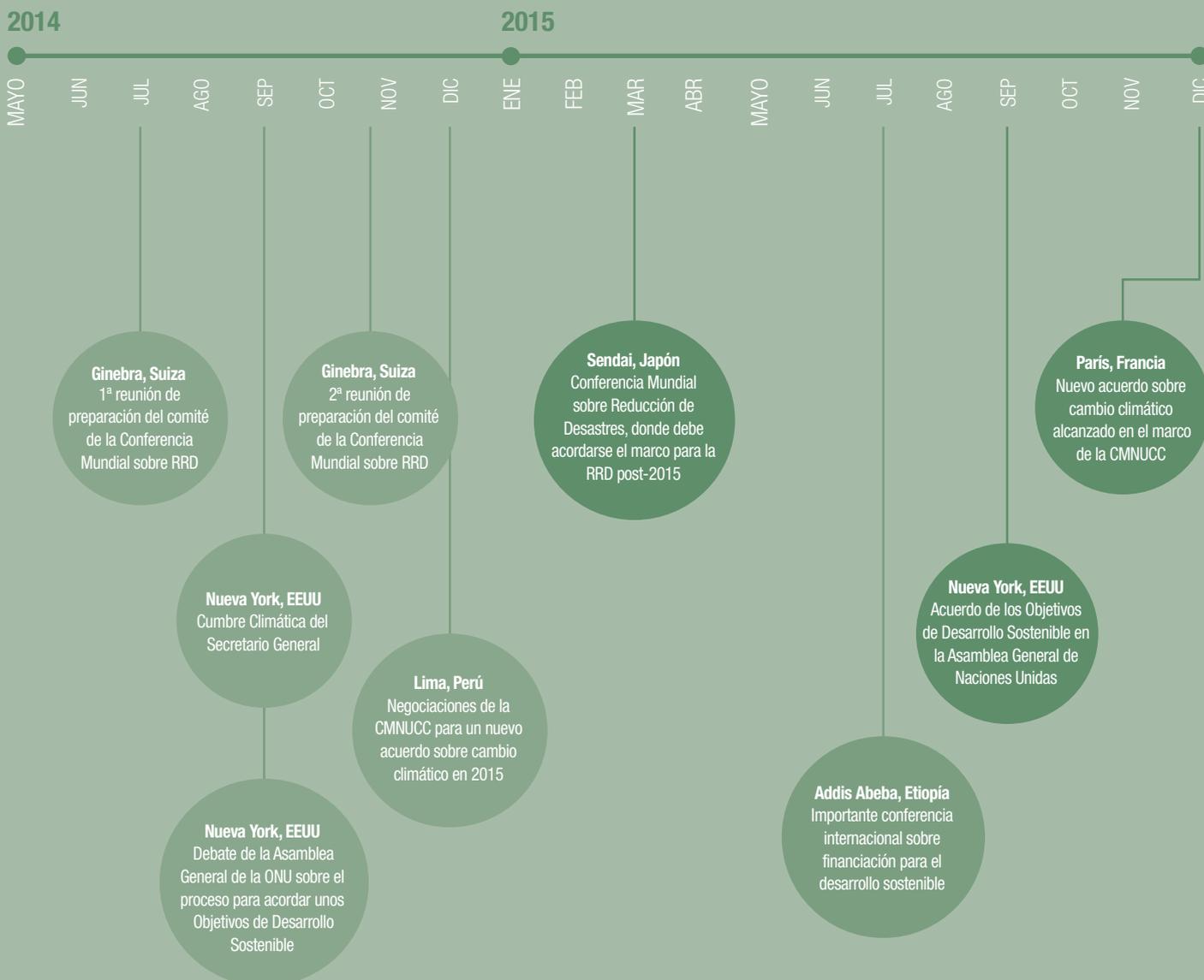
Odisha se convirtió en el primer estado en tener una agencia específica de gestión del riesgo. Construyó refugios para ciclones, rutas de evacuación y diques costeros, además de realizar simulacros de los planes de emergencias cada año.

2013

✘ **38**

Un ciclón de Categoría 5 azotó el nordeste de la India. Se registraron 38 muertes.

Estamos ante una oportunidad casi única, ya que en un mismo año es probable que se acuerden distintos marcos clave de riesgo y desarrollo



RESUMEN DE RECOMENDACIONES

- Hacer de la reducción del riesgo un aspecto central de los futuros programas de desarrollo y cambio climático es una manera clave de velar por que los desastres no hagan descarrilar los avances del desarrollo, y que el desarrollo no cree nuevos riesgos sin quererlo.
- El marco post-2015 para la RRD debe desempeñar un importante papel como parte de este nuevo programa de desarrollo, pero debe hacerlo dando colaboración y apoyo a otros marcos internacionales que también han de acordarse en 2015.
- Los resultados, objetivos e indicadores del marco post-2015 para la RRD deberán ser coherentes con la posición y el contexto de la RRD en otros marcos clave.
- El marco post-2015 para la RRD debe ir enfocado hacia las dimensiones de la RRD que no pueden lograrse a nivel nacional y local sin ayuda de un acuerdo internacional.

Por tanto, el acuerdo debe centrarse en:

- determinar estándares
- guiar las prioridades
- crear un marco de rendición de cuentas
- definir objetivos e indicadores
- desarrollar protocolos para el intercambio de conocimientos
- establecer la necesidad de recursos financieros y la manera de adaptar las estructuras de incentivos
- describir enfoques para la gobernanza del riesgo a través de fronteras
- detallar capacidades para dar apoyo a los niveles nacional y subnacional en los casos necesarios, mediante la aportación de asesoramiento científico, apoyo para la implementación, capacitación y otros servicios cuando las capacidades públicas sean insuficientes.

Exposición de argumentos para la reducción del riesgo de desastres en el MAH

Párrafo 2: “Las pérdidas que ocasionan los desastres van en aumento, acarreado graves consecuencias para la supervivencia, la dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en particular los pobres, y para el desarrollo logrado a costa de mucho esfuerzo. El riesgo de desastres es un motivo de creciente preocupación mundial cuyo impacto y acción en una región pueden repercutir en los riesgos de otra, y viceversa. Ello, sumado a la vulnerabilidad exacerbada por la evolución de las condiciones demográficas, tecnológicas y socioeconómicas, la urbanización sin plan, el desarrollo en zonas de alto riesgo, el subdesarrollo, la degradación del medio ambiente, la variabilidad del clima, el cambio climático, las amenazas geológicas, la competencia por los recursos escasos y el impacto de epidemias como la del VIH/SIDA, presagia un futuro de amenaza creciente de los desastres para la economía mundial, la población del planeta y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo. En las dos últimas décadas más de 200 millones de personas se han visto afectadas en promedio cada año por desastres.”

Párrafo 3: “El riesgo de desastre surge cuando las amenazas/peligros interactúan con factores de vulnerabilidad físicos, sociales, económicos y ambientales. Los fenómenos de origen hidrometeorológico constituyen la gran mayoría de los desastres. Pese a que se va comprendiendo y reconociendo cada vez más la importancia de la reducción del riesgo de desastre y a que han aumentado los medios de respuesta, los desastres y en particular la gestión y la reducción del riesgo siguen representando un desafío mundial.”

Párrafo 4: “Hoy la comunidad internacional es consciente de que los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre deben integrarse sistemáticamente en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y recibir el apoyo de la cooperación y la asociación a nivel bilateral, regional e internacional. El desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, el buen gobierno y la reducción de los riesgos de desastre son objetivos que se refuerzan mutuamente. Para poder hacer frente a los desafíos, es preciso redoblar los esfuerzos por dotar a las comunidades y los países de la capacidad necesaria para controlar el riesgo y reducirlo. Este enfoque se ha de considerar un elemento importante para el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los de la Declaración del Milenio.”

Párrafo 5: “La importancia de promover los esfuerzos de reducción de los riesgos de desastre en los planos internacional y regional así como en los planos nacional y local ha sido señalada en varios de los marcos multilaterales y declaraciones fundamentales de los últimos años.”

Exposición de argumentos para la RRD en las declaraciones y consultas sobre el sucesor del MAH

Documento de elementos propuestos

Párrafo 24: “En las consultas, los países y las partes interesadas han indicado que el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres debe: aprovechar la experiencia del Marco de Acción de Hyogo, ser práctico y estar orientado a la acción, fortalecer la rendición de cuentas, ser relativamente corto y capaz de hacer frente a futuros escenarios de riesgo naturales y tecnológicos; ser, por lo tanto, de gran alcance.”

Párrafo 25: “El marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres también deberá basarse en la experiencia y los principios consagrados en los marcos anteriores, a saber, el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro y la Estrategia ‘Un mundo más seguro en el siglo XXI: Reducción del Riesgo de Desastres’ (ISDR). Como tal, quizá no sea necesario repetir su contenido, sino más bien simplemente consultar y recordar los últimos instrumentos.”

Párrafo 32: “Los principios consagrados en los marcos anteriores y actuales se mantienen, y podrán complementarse por los siguientes:

- La sostenibilidad del desarrollo y la capacidad de recuperación de las personas, de las naciones y del medio ambiente dependen de la buena gestión del riesgo, que debe guiar la planificación y la inversión privada y pública. Va más allá de la reducción de los riesgos existentes e incluye la prevención de la nueva acumulación de riesgos.
- Las amenazas naturales y tecnológicas están dentro del alcance del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres.
- La prevención y reducción del riesgo de desastres son una obligación jurídica internacional y constituyen una salvaguardia para el disfrute de los derechos humanos.
- Las características cada vez más transfronterizas y globales de los impulsores de riesgo requieren nuevos esfuerzos de cooperación en su evaluación y gestión.
- La disponibilidad de conocimiento e información sobre el riesgo, que sean de acceso y código abierto y tengan bases científicas, son fundamentales para el análisis del coste-beneficio, las transacciones transparentes, la rendición de cuentas y el desarrollo de asociaciones entre las partes interesadas públicas, privadas y de otro tipo.”

Párrafo 33: “La reducción de pérdidas y daños por desastres, como objetivo del MAH existente, refleja una visión de los desastres como acontecimientos externos y la reducción del riesgo de desastres como un sector que protege el desarrollo. El resultado esperado del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres, por lo tanto, no debería describirse solo en términos de menor pérdida, sino más bien en términos positivos y aspiracionales como naciones y comunidades seguras y saludables, ricas y resilientes. Esto crearía un vínculo directo y de refuerzo mutuo entre los ODS y los objetivos específicos. Al mismo tiempo, aumentaría el imperativo político y económico de la gestión del riesgo de desastres, cambiando la percepción de la inversión en la gestión del riesgo como un coste adicional a la percepción de una oportunidad para crear valor compartido.”

LECTURA RECOMENDADA

Sobre cómo las normativas públicas y las inversiones privadas dan forma al riesgo de desastres, ver:

EIRD/ONU (2013a) Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. EIRD/ONU, Ginebra.

Sobre la interrelación de desastres, clima y pobreza, ver:

ODI (2013) *La geografía de la pobreza, los desastres y los extremos climáticos en 2030*. ODI, Londres.

Sobre la interrelación entre RRD y adaptación climática, ver:

Comisión Sueca de Cambio Climático (2009) *Closing the Gaps: Disaster risk reduction and adaptation to climate change in developing countries*. Comisión de Cambio Climático y Desarrollo, Estocolmo.

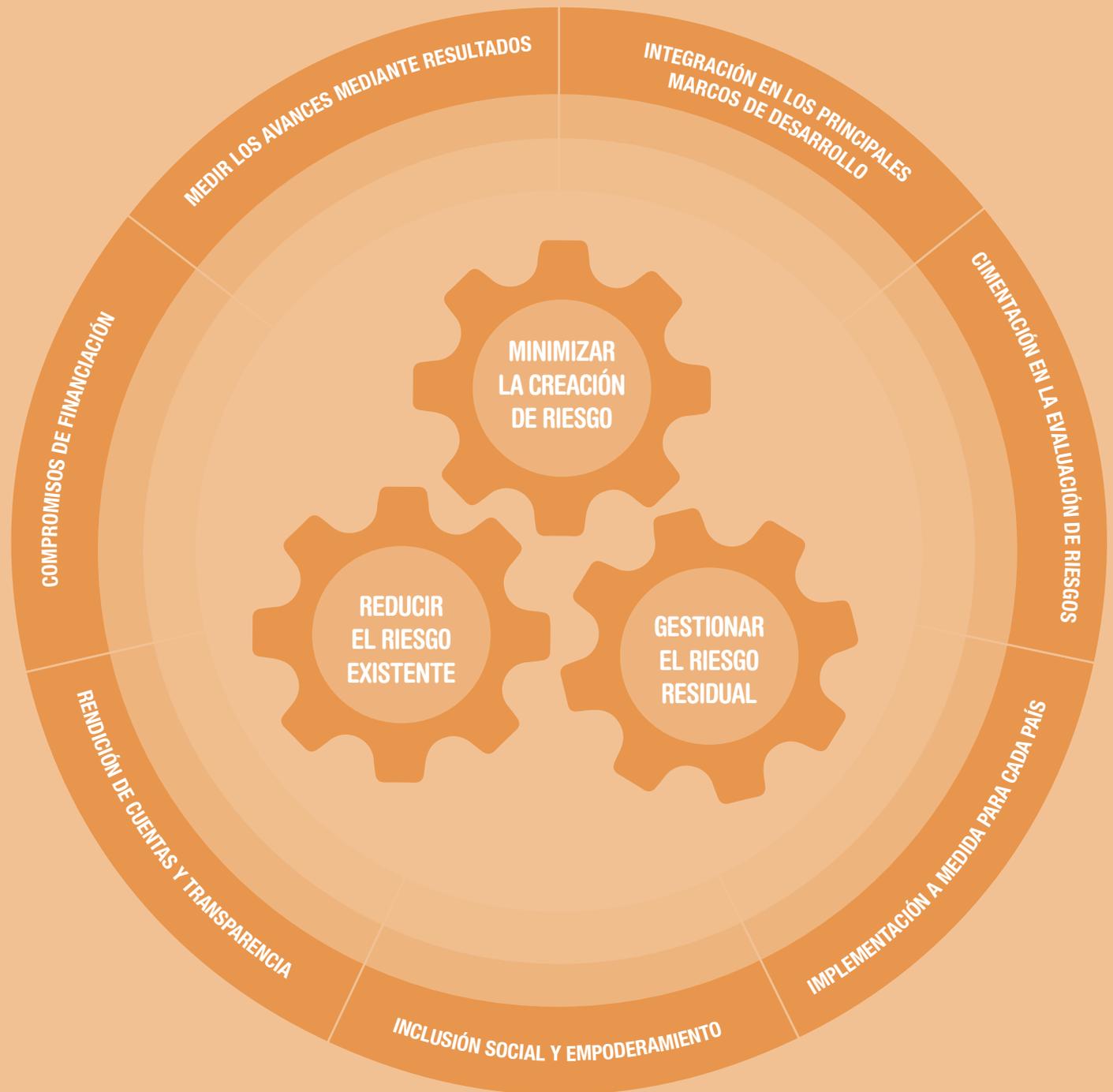
2

Arquitectura

El marco que sustituya al MAH debe aprovechar sus éxitos y aprender de sus puntos débiles. Por encima de todo, debe situar a la RRD en el desarrollo sostenible, y todo aspecto de su articulación e implementación debe centrarse en apoyar y mejorar el desarrollo. Solo se logrará una reducción del riesgo óptima y se minimizará la creación de nuevos riesgos a través del proceso de desarrollo.

Autores principales: Jan Kellet y Tom Mitchell

Futuro marco para la RRD: Prevenir y reducir el riesgo mediante su integración en el desarrollo sostenible



Los componentes básicos

El MAH está dividido en cinco pilares o temas, y esto ha hecho que se creen “silos” a la hora de implementarlo a distintas escalas. No era esa la intención. Los autores recomiendan que el marco que sustituya al MAH evite esta deficiencia presentando sus distintas partes como componentes necesariamente relacionados entre sí: un conjunto de tres engranajes sostenidos por siete elementos fundamentales. Estos componentes ofrecen una orientación coherente para la gestión del riesgo de desastres en ámbitos de programas, inversiones y toma de decisiones privadas en el contexto del desarrollo sostenible.

Cada uno de los componentes, funcionando en conjunto, fortalecerá la resiliencia ante desastres para el desarrollo sostenible:

Componente A: Minimizar la creación de riesgo

La RRD debe integrarse en todas las decisiones, la programación y las prácticas de desarrollo, y el cambio climático debe ser un componente activo. Para ello es fundamental fomentar un entorno institucional propicio a las prácticas sensibles al riesgo, con la participación de todas las partes interesadas.

Componente B: Reducir el riesgo existente

Aprovechando un entorno institucional más capacitado para la reducción del riesgo, deben emplearse esfuerzos deliberados y debidamente orientados para reducir el riesgo existente, en todos los sectores y por medio de métodos tanto estructurales como no estructurales.

Componente C: Gestionar el riesgo residual

Siempre quedará algún grado de riesgo de desastres. Este riesgo residual debe gestionarse de forma adecuada, mediante preparación para una respuesta y ayuda efectivas, protección económica a todos los niveles, y mecanismos de afrontamiento que incluyan la protección social.

Los elementos fundamentales

Los avances deben medirse en base a resultados y no en base al proceso:

El seguimiento de los avances en el MAH original se centraba en una serie de indicadores de proceso o de insumos (por ejemplo, ¿se ha realizado una evaluación del riesgo de desastres?, ¿existe legislación sobre RRD?). El marco que lo sustituya debe centrarse en los resultados –por ejemplo, la reducción real en pérdidas por desastres– y en los elementos fundamentales de la resiliencia ante desastres; algo que resulta imprescindible si se ha de mejorar la rendición de cuentas y entender cómo se producen los avances. Para ello, la clave es crear una serie de compromisos que los Gobiernos deben asumir, respaldados por una infraestructura clara de metas, objetivos e indicadores.

El marco post-2015 para la RRD debe ser una parte esencial e integral de los principales marcos de desarrollo: En 2015 se da la circunstancia singular de que coinciden en el tiempo las negociaciones de distintos marcos de desarrollo a nivel internacional: el debate sobre el marco que debe sustituir al MAH coincide con la negociación tanto de un nuevo conjunto de ODS, como de un nuevo acuerdo climático. Para ser realmente efectivo, el marco post-2015 para la RRD debe quedar integrado en cada uno de estos marcos internacionales de alto nivel,²³ y los compromisos recogidos en el marco post-2015 para la RRD deben quedar reflejados también en los demás marcos, con terminología, referencias cruzadas, metas, objetivos e indicadores comunes donde corresponda.

Las evaluaciones del riesgo deben ser componente esencial: “El punto de partida para reducir los riesgos de desastre [...] consiste en conocer las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad [...] así como la evolución de las amenazas y los factores de vulnerabilidad a corto y largo plazo, para luego adoptar las medidas oportunas en función de ese conocimiento.”²⁴ Las evaluaciones del riesgo deben seguir siendo un principio básico del marco internacional para la RRD, pero con especial énfasis en tres aspectos: la manera en que las evaluaciones del riesgo informan el desarrollo sostenible, el hecho de que las amenazas por riesgos múltiples (incluidos aquellos que no provienen de amenazas naturales) deben entenderse en su conjunto, y la manera en que las evaluaciones del riesgo realmente impulsan la acción y dan forma a las decisiones.

Se requiere un elevado nivel de rendición de cuentas y transparencia, y para ello es preciso invertir: La clave del éxito de un futuro marco es la mejora de la rendición de cuentas y la transparencia. Esto exigirá algo más que el sistema de autoevaluación proporcionado por la herramienta *HEA Monitor*, lo que a su vez exigirá:

- Invertir en mecanismos de datos y seguimiento para evaluar actividades, financiación y resultados a nivel de país, con apoyo del propio marco en aspectos como la estandarización.
- Un mecanismo sólido de revisión por iguales entre países que facilite el aprendizaje, resalte los avances logrados, y permita un análisis de lagunas. La Unión Europea ya ha puesto en marcha un mecanismo de este tipo, siendo Reino Unido y Finlandia los primeros países cuyos avances en la gestión del riesgo de desastres han sido revisados por especialistas de otros países.
- A nivel internacional, debe realizarse un seguimiento continuo de los avances logrados por los países y los grupos de partes interesadas frente a las metas, los objetivos y los indicadores fijados, para verificar la información aportada por los Gobiernos. Con esto se ayudará también a evaluar el éxito del marco post-2015 para la RRD en la reducción de las pérdidas por desastres y en lograr un desarrollo que tenga en cuenta los riesgos.

La inclusión social y el empoderamiento son fundamentales para afrontar la vulnerabilidad:

El marco post-2015 para la RRD debe tener muy en cuenta las dimensiones sociales y culturales de los desastres, y resaltar que las comunidades más vulnerables y marginadas tienen más probabilidades de verse afectadas por los desastres, y de forma más intensa. Los componentes de un futuro marco deben entender la especial vulnerabilidad de estas comunidades, y el papel que pueden desempeñar en la reducción del riesgo si están debidamente empoderadas debe tener una alta prioridad.

La implementación contextualizada debe hacerse a la medida en cada país:

El marco post-2015 para la RRD debe apoyar la RRD en contextos muy diversos, incluyendo en los Estados más frágiles. Debe ser lo suficientemente flexible como para apoyar la implementación cuando las amenazas naturales no sean el peligro dominante y donde las capacidades de los gobiernos sean débiles.

El desarrollo de políticas debe verse respaldado por compromisos de financiación: La financiación de la RRD a nivel de país debe quedar estipulada en el marco post-2015 para la RRD. Esa financiación debe sostenerse en un compromiso específico de gasto, tanto para iniciativas y actividades exclusivamente de RRD como, más importante aún, mediante la integración en la planificación y el gasto para el desarrollo de manera más general. La financiación internacional de la RRD debe orientarse a aquellos países y actividades donde más se necesita, y los donantes deben trasladar la carga de la RRD a su ayuda al desarrollo.

Los componentes en el MAH

Los principios generales en los que se fundamenta el MAH se detallan en su párrafo 13:

“La Conferencia reafirma que al determinar las medidas apropiadas para lograr el resultado previsto y los objetivos estratégicos deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones generales:

- a. Los Principios de la Estrategia de Yokohama mantienen toda su validez en el contexto actual, que se caracteriza por la consagración de cada vez más esfuerzos a la reducción de los desastres.
- b. Teniendo en cuenta la importancia de la cooperación y la asociación internacionales, recae principalmente en cada Estado la responsabilidad de perseguir su propio desarrollo sostenible y de adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastre, en particular para la protección de la población que se halla en su territorio, la infraestructura y otros bienes nacionales contra el impacto de los desastres. Al mismo tiempo, en el contexto de la creciente interdependencia mundial, se precisa de una cooperación internacional concertada y de un entorno internacional propicio para estimular y contribuir al desarrollo de los conocimientos, las capacidades y la motivación necesarios para la reducción de los riesgos de desastre a todo nivel.
- c. Se debe incorporar un enfoque integrado de la reducción de los riesgos de desastre que tenga en cuenta amenazas múltiples en las políticas, los planes y los programas relacionados con el desarrollo sostenible y las actividades de socorro, rehabilitación y recuperación posteriores a los desastres y a los conflictos en los países propensos a sufrir desastres.
- d. Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación.
- e. Al elaborar los planes para la reducción de los riesgos de desastre se deben tomar debidamente en consideración la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los grupos vulnerables.
- f. Se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre.
- g. Los países en desarrollo propensos a sufrir desastres, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, merecen una atención particular debido a su mayor grado de vulnerabilidad y de exposición a los riesgos, que suele rebasar con mucho su capacidad de respuesta a los desastres y de recuperación.
- h. Es necesario intensificar la cooperación y la asistencia internacionales y regionales en materia de reducción de los riesgos de desastre entre otras cosas mediante:
 - La transferencia de conocimientos, tecnología y personal especializado a fin de aumentar la capacidad para la reducción de los riesgos de desastre.
 - El intercambio de los resultados de investigaciones, las experiencias y las prácticas óptimas.
 - La recopilación de información sobre los riesgos y el impacto de desastres de todo orden de magnitud de modo que pueda aprovecharse en las actividades de desarrollo sostenible y de reducción de los riesgos de desastre.

- La prestación de apoyo apropiado para mejorar la gobernanza de las actividades de reducción de los riesgos de desastre, las iniciativas de sensibilización y las medidas de fomento de la capacidad a todo nivel a fin de aumentar la resiliencia de los países en desarrollo ante los desastres.
 - La aplicación plena, expedita y eficaz de la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados, teniendo en cuenta el impacto de los desastres en la sostenibilidad de la deuda de los países a los que está destinado este programa.
 - La prestación de asistencia financiera para reducir los riesgos actuales y evitar que se creen nuevos riesgos
- i. La promoción de una cultura de prevención, entre otras cosas mediante la movilización de suficientes recursos para la reducción de los riesgos de desastre, es una inversión a futuro muy rentable. Los sistemas de evaluación de los riesgos y de alerta temprana constituyen inversiones esenciales que protegen y salvan vidas, bienes y medios de subsistencia, contribuyen a la sostenibilidad del desarrollo y desde el punto de vista del costo resultan mucho más eficaces para reforzar los mecanismos para hacer frente a los desastres que la acción centrada principalmente en la respuesta y la recuperación después de ellos.
 - j. También se necesitan medidas de carácter emprendedor, teniendo en cuenta que las fases de socorro, rehabilitación y reconstrucción tras un desastre son una coyuntura que debe aprovecharse para acometer las tareas de reconstrucción de los medios de vida y de planificación y reconstrucción de las estructuras físicas y socioeconómicas de un modo que contribuya a fortalecer la resiliencia de la comunidad y a reducir la vulnerabilidad ante futuros riesgos de desastre.
 - k. La reducción de los riesgos de desastre es un asunto que concierne a múltiples sectores en el contexto del desarrollo sostenible, y constituye por tanto un elemento importante para la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los de la Declaración del Milenio. Además, debe ponerse el máximo empeño en utilizar la asistencia humanitaria de tal modo que los riesgos y los factores de vulnerabilidad futuros se reduzcan al mínimo posible.”

La estructura y el funcionamiento de los componentes del MAH quedan patentes en todo el acuerdo marco (págs. 6 a 13). Denominadas “prioridades de acción”, son las siguientes:

- Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
- Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
- Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
- Reducir los factores de riesgo subyacentes.
- Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Los componentes en las declaraciones y consultas sobre el sucesor del MAH

Revisión de Medio Término

- El resumen ejecutivo constata avances: “Un análisis de los informes de los gobiernos —a través del HFA Monitor para los ciclos del 2005-2007 y 2007-2009, al igual que para el período actual del 2009-

2011— señala que, efectivamente, se está logrando un avance en el campo de la reducción del riesgo de desastres, especialmente desde un punto de vista institucional, en la promulgación de legislaciones nacionales, en el establecimiento de sistemas de alerta temprana y en el fortalecimiento de la preparación y la respuesta frente a los desastres.”

- No obstante, también sugiere que el enfoque en los riesgos residuales ha dificultado esos avances: “Si bien en un principio puede ser útil ocuparse de lo que es primordialmente un asunto de desarrollo con mecanismos e instrumentos que en su mayoría son humanitarios y de ayuda, es necesario reconsiderar esto, a fin de velar por que la reducción del riesgo de desastres desempeñe el papel que debe para propiciar y salvaguardar los beneficios del desarrollo.” (pág. 7)
- “Los esfuerzos dirigidos a reducir los factores subyacentes del riesgo muestran el menor avance en cuanto a la aplicación del MAH, pero esto no debe sorprender, ya que entre estos factores se incluyen algunos de los principales retos que enfrenta el mundo en la actualidad: la pobreza, una rápida urbanización y el cambio climático.” (pág. 22)
- “El subsiguiente ciclo de informes, el cual finalizó en el 2009, señaló que muchos países tuvieron dificultad para abordar los factores subyacentes del riesgo, tales como una deficiente gobernanza urbana y local, la vulnerabilidad de los medios rurales de sustento y una disminución de los ecosistemas, de formas tales que conducirían a reducir el riesgo de daños y pérdidas económicas. Los informes también parecen indicar que los acuerdos de gobernanza para reducir el riesgo de desastres no ayudaron a integrar consideraciones del riesgo en el desarrollo.” (pág. 22)
- “Los informes iniciales incluidos en el Informe sobre el Progreso del MAH 2009-2011 parecen indicar que cuanto mejor comprenden los gobiernos el reto que supone abordar los factores del riesgo, menor es el puntaje que se asignan a sí mismos en esta área.” (pág. 23)
- “La integración de la reducción de riesgos en proyectos de infraestructura es un área en la que se debe prestar atención de forma urgente, pero la mayoría de las acciones al respecto han sido muy unidimensionales.” (pág. 23)
- “El vínculo entre la prioridad de acción 4, que aborda los factores subyacentes del riesgo, y la prioridad de acción 1, dirigida a establecer mecanismos institucionales, es un aspecto esencial para velar por un enfoque holístico y estratégico para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia. Sin embargo [...] las disposiciones relativas a la gobernabilidad no facilitan una gestión integral de los elementos que impulsan el riesgo, especialmente cuando las responsabilidades para abordar temas críticos, tales como las políticas ambientales, los mecanismos de protección social, la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático, la tenencia de tierras, las políticas de desarrollo rural, aspectos relativos a las viviendas y las políticas de desarrollo urbano se asignan a distintos entes gubernamentales.” (pág. 38)

Resumen del Presidente

- “Diversos países y organizaciones han comunicado un menor progreso en la consecución de la cuarta prioridad del Marco de Acción de Hyogo: ‘Reducir los factores subyacentes del riesgo’. [...] los participantes plantearon la necesidad de tomar medidas concretas para abordar los elementos que impulsan el riesgo, tales como la pobreza, el hambre, las enfermedades, los conflictos, la violencia y los servicios inapropiados de salud, la infraestructura, la calidad deficiente del agua y del saneamiento, las viviendas inadecuadas, el desempleo, la degradación de los suelos, el

desplazamiento, la migración forzada y la discriminación. Entre las diversas acciones propuestas se incluyeron las siguientes: la generación de informes completos sobre la carga que generan los desastres para la salud y las consecuencias para el desarrollo comunitario, y la aplicación sistemática de reglamentos internacionales en el campo de la salud; la promoción de servicios y sistemas educativos, al igual que el compromiso con una educación segura e ininterrumpida y con otras medidas identificadas en la Carta de la Niñez para la Reducción del Riesgo de Desastres; la utilización de mecanismos ya establecidos para la protección ambiental, tales como las evaluaciones ambientales estratégicas y de impacto ambiental, los sistemas para la gestión de las áreas protegidas y la gestión integral de los recursos hídricos y las zonas costeras para tratar la degradación ambiental, fortalecer los medios de sustento y abordar el riesgo de desastres; y la potenciación de los mecanismos de protección social ya existentes para dirigirse especialmente a los hogares vulnerables.” (pág. 2)

- “El MAH2 [debe centrarse] en la implementación, como un plan de acción pragmático, estratégico, dinámico y realista que fomente la gobernabilidad integral del riesgo, con el respaldo de un conjunto de principios claros y el compromiso de abordar las necesidades de los más pobres y vulnerables. Se espera que el MAH2 reconozca la necesidad de regir la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia a través de responsabilidades claras, una coordinación sólida, la toma de acciones propicias en el plano local, una serie de instrumentos financieros adecuados y el claro reconocimiento del papel fundamental de la ciencia. Se debe prestar especial atención a los elementos que impulsan el riesgo y al reconocimiento de los papeles y las contribuciones de los grupos comunitarios organizados por cuenta propia.” (págs. 4 y 5)

Informe de síntesis

- “[...] el progreso es consistentemente menor en la Prioridad 4 del HFA, que tiene como objetivo abordar directamente los factores subyacentes del riesgo.” (pág. 5)
- “Los sistemas de gobierno en el núcleo de la reducción del riesgo de desastres. Los sistemas de gobierno del riesgo precisan fortalecimiento. Las plataformas nacionales necesitan apoyo y sus funciones e importancia han de aclararse aun más. Responsabilidades claras en todos los actores públicos y privados y establecimiento de mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Orientación mucho más clara sobre el gobierno de la reducción del riesgo de desastres.” (pág. 9)
- “Las organizaciones y sistemas centrados en desastres han tenido poca influencia real en los procesos de desarrollo. Es necesario preguntarse por tanto si, en el futuro, los esfuerzos deberían concentrarse en fortalecer aún más las organizaciones o los sistemas de gestión del riesgo de desastres, o si los esfuerzos deberían centrarse en los ministerios sectoriales y los gobiernos locales responsables de regular y promover el desarrollo.” (pág. 9)
- “Necesidad de contar con la reducción de riesgo de desastres y la prevención como una obligación establecida por ley. Otros enfoques alientan la rendición de cuentas a través de la transparencia y el acceso a la información por los ciudadanos, junto con la orientación integradora de la toma de decisiones que involucra plenamente a los ciudadanos.” (págs. 9 y 10)
- “Enfoque holístico que abarque la reducción del riesgo de desastres y la gestión del riesgo climático. Planes de acción y estrategias vinculadas a los ejercicios nacionales de planificación del desarrollo.” (pág. 10)

- “La unificación y los enfoques integrados que abordan los factores subyacentes del riesgo pueden ser un catalizador para el desarrollo en favor de los pobres.” (pág. 10 y 11)
- “Los parlamentarios [deben] ejercer su función de supervisión y asegurar así el gobierno de la reducción del riesgo, [incluyendo mediante] la generación de conciencia pública, el control presupuestario, y una mayor legislación para descentralizar y delegar la autoridad en los gobiernos locales.” (págs. 21 y 22)
- “El marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres debe abarcar tres objetivos complementarios y estratégicos, a saber: 1) la prevención de riesgos y la búsqueda de vías de desarrollo que reduzcan al mínimo los riesgos de desastres; 2) la reducción del riesgo, es decir, las acciones para hacer frente a la acumulación existente de riesgo de desastres; y 3) el fortalecimiento de la resiliencia, es decir, acciones que permitan a las naciones y comunidades absorber las pérdidas y los daños, minimizar los impactos y tomar impulso.” (pág. 8)
- “Con el fin de avanzar hacia el resultado esperado y los objetivos estratégicos, las políticas públicas en materia de gestión del riesgo deben estar respaldadas por marcos de gobernabilidad apropiados [...] las políticas públicas tendrán que ser respaldadas por mecanismos de información y la generación y gestión del conocimiento con el fin de garantizar que la información y los conocimientos pertinentes sobre el riesgo y sobre las alternativas de gestión del riesgo estén disponibles para los encargados de adoptar políticas y tomar decisiones en los diferentes niveles, desde los individuos y los hogares hasta las organizaciones internacionales.” (pág. 8)
- “Se deben definir las áreas prioritarias del marco posterior al 2015 para la reducción del riesgo de desastres en términos de una serie de políticas públicas esenciales que aborden el riesgo de desastres en los servicios y la infraestructura que se posean, administren o regulen públicamente, al igual que en el medio ambiente, pero que también regulen o incentiven las acciones de los hogares, las comunidades, las empresas y las personas.” (pág. 8)

Documento sobre elementos propuestos

- “El marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres no puede considerarse un acuerdo independiente, técnico y específico del sector. Deben adoptarse disposiciones para velar por una implementación interrelacionada y de apoyo mutuo.” (pág. 4)
- “El desarrollo urbano mal planificado y gestionado, la degradación ambiental, la pobreza y la desigualdad y los mecanismos de gobernabilidad débiles seguirán impulsando el rápido aumento de las pérdidas y los daños asociados al riesgo extensivo.” (págs. 2 y 3)
- “Los desastres en general siguen siendo conceptualizados como impactos en economías que funcionan normalmente, más que como manifestaciones de factores subyacentes del riesgo inherentes a las políticas y prácticas de desarrollo que generan y acumulan riesgos de desastres. El cambio climático [...] con frecuencia magnificará los efectos de estos factores subyacentes del riesgo, muchos de los cuales son transfronterizos por naturaleza.” (pág. 3)
- “Las políticas y medidas deben ir más allá de la reducción del riesgo existente y dar prioridad a la prevención de la nueva acumulación de riesgos. La gestión del riesgo debe ser parte de las políticas y prácticas de desarrollo sostenible con el fin de hacer frente a los retos actuales y aprovechar las oportunidades potenciales. (pág. 4)

LECTURA RECOMENDADA

Los cuatro documentos principales utilizados para debatir lo sucedido en los diez últimos años (el documento sobre Elementos propuestos, el Resumen del Presidente, la Revisión de Medio Término y el Informe de síntesis) son útiles para poder comprender mejor las estructuras de marcos pasados y posibles. Hay además otros documentos que ofrecen una perspectiva distinta:

Para conocer el plan de acción de la ONU sobre la RRD, ver:

Junta de jefes ejecutivos para la coordinación de las Naciones Unidas (2013) *United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience*. Naciones Unidas, Nueva York.

Para conocer cómo el Banco Mundial articula su propio trabajo sobre GRD, ver:

GFDRR/Banco Mundial (2012) *The Sendai Report: Managing Disaster Risks for a Resilient Future*. Facilidad Global para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, Washington DC.

Para conocer las principales dificultades en la creación de una nueva estructura de la RDD, ver:

Lavell y Maskrey (2014) *The Future of Disaster Risk Management: An Ongoing Discussion*. EIRD/ONU, Ginebra.

3

Seguimiento y rendición de cuentas

Es preciso asegurarse de que se dispone de los mecanismos adecuados para realizar un seguimiento de los avances logrados por los países en relación a un futuro marco para la reducción del riesgo de desastres si ese marco ha de tener éxito. Y esto incluye definir un conjunto de indicadores, ser claros con respecto a los aspectos prácticos del seguimiento, centrarse en la gestión de datos, mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación del riesgo de desastres, y asegurarse de que los sistemas de seguimiento del futuro marco de la RRD y del marco post-2015 para el desarrollo sostenible son compatibles entre sí.

Autor principal: Aditya Bahadur

Propuestas para un marco de seguimiento global de la RRD²⁵

La atención debe centrarse en consensuar objetivos e indicadores comunes para la RRD y en la creación de sistemas nacionales y globales para realizar un seguimiento de los avances.

1

LOS OBJETIVOS DEBEN COMBINARSE CON UNA METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS NIVELES DE RIESGO DE DESASTRES

Solo entonces podrá realizarse un seguimiento adecuado de los avances. Dado el reducido marco de tiempo restante entre ahora y 2030, la valoración de tendencias en las pérdidas por desastres observadas podría proporcionar una falsa sensación de éxito si los países o las regiones tienen la suerte de no sufrir desastres graves en ese periodo.

2

DEBEN INCLUIRSE OBJETIVOS TANTO EN LOS ODS COMO EN EL MARCO POST-2015 PARA LA RRD, UTILIZANDO UN LENGUAJE IDÉNTICO

La utilización de un conjunto de metas, objetivos e indicadores comunes para los ODS y el marco post-2015 para la RRD serviría para aclarar las prioridades, incrementar la lógica y la coherencia, y reducir el trabajo necesario para potenciar las capacidades de seguimiento y realización de informes. Los indicadores podrían realizar un seguimiento de insumos y productos, como por ejemplo la presencia de planes o legislación, o el número de personas cubiertas por sistemas de alerta temprana efectivos, o escuelas o centros de salud construidos según unos códigos de construcción resistentes a las amenazas, en consonancia con el riesgo de amenazas en la zona.

6

LAS MEJORAS EN LOS DATOS SOBRE POBREZA DEBEN INCLUIR MÓDULOS SOBRE CHOQUES

Cuando los países comiencen a realizar un seguimiento de la dinámica de la pobreza de forma más exhaustiva y regular, quizás mediante un mayor uso de las encuestas a hogares, este u otros métodos de recopilación de datos deben incluir módulos o preguntas sobre el impacto de los desastres en la pobreza y en otras facetas del desarrollo humano, como pueden ser la salud o la asistencia a la escuela.

7

LOS ODS Y EL MARCO POST-2015 PARA LA RRD DEBEN INCLUIR OBJETIVOS DE RRD CON LOS MISMOS PUNTOS DE PARTIDA Y DE FINALIZACIÓN Y PERIODOS DE INFORMES ANÁLOGOS

Cualquier desfase de marcos temporales o irregularidad en los periodos de informes hará aumentar la carga de trabajo para los países, lo que incidirá en su capacidad para realizar un seguimiento de los avances en toda una serie de metas.

3

LOS OBJETIVOS NUMÉRICOS A ESCALA MUNDIAL SIRVEN COMO PUNTO DE REFERENCIA LLAMATIVO Y AYUDAN A FOMENTAR LA ACCIÓN DIRECTA

Las diferencias entre países en cuanto a su potencial de reducción de riesgos, como consecuencia de acciones anteriores y exposición a determinados tipos de amenazas, significa que los objetivos de “café para todos” —como puede ser reducir las muertes por desastres a la mitad— no son adecuados. Por el contrario, se debe alentar a los países a fijar sus propios objetivos y elegir de entre una serie de indicadores, para incluirlos como parte de su proceso de generación de informes. De esta manera se creará una mayor apropiación y relevancia.

DEBE PROPORCIONARSE LA FLEXIBILIDAD SUFICIENTE PARA LA DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS A NIVEL DE PAÍS

4

SE PRECISA UNA REVOLUCIÓN DE DATOS, QUE ABARQUE LA RECOPIACIÓN SISTEMÁTICA DE DATOS SOBRE RIESGO Y PÉRDIDAS POR DESASTRES EN LOS DISTINTOS PAÍSES

Esta revolución se producirá únicamente si los objetivos e indicadores de RRD se incluyen en los ODS y se consideran parte de un movimiento más amplio para mejorar la calidad y la disponibilidad de datos sobre desarrollo sostenible. Si no se dispone de estos datos, ningún país podrá saber realmente si su resiliencia ante los impactos de las amenazas crece o disminuye. Los datos sobre riesgo de desastres pueden utilizarse para realizar un seguimiento de los avances en el tiempo, mientras que los datos de pérdidas por desastres pueden mejorar nuestra comprensión del riesgo y cómo mejor aplicar medidas de mitigación, así como ayudar a crear mapas y modelos de riesgo.

5

LA METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES EN RRD A NIVEL DE PAÍS DEBE CENTRARSE EN LA UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN DETALLADA SOBRE EL RIESGO DE DESASTRES

Esto debe incluir datos de alta resolución sobre inventarios de edificios a nivel nacional, datos de población (incluyendo grupo socioeconómico), mapeo de datos de amenazas y planes de RRD. De esta manera sería posible medir los niveles de riesgo de desastres utilizando datos reales de pérdidas por desastres para validar las conclusiones. Aunque se han producido ciertos avances, harán falta inversiones para establecer un programa de apoyo técnico para abordar los retos aquí descritos.

8

PARA REALIZAR EL SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES EN CUANTO A RIESGOS Y PÉRDIDAS POR DESASTRES ES NECESARIO NORMALIZAR LOS DATOS DE VARIABLES CLAVE, PARA ASÍ PERMITIR COMPARACIONES ENTRE MARCOS TEMPORALES Y LA CREACIÓN DE UNA LÍNEA DE BASE FRENTE A LA CUAL MEDIR LOS AVANCES

Dado que el registro de pérdidas de unas pocas décadas suele infravalorar el impacto de los desastres más extremos, la línea de base debe establecerse principalmente en base al nivel de riesgo (o de pérdidas) evaluado en ese país, sobre la base de indicadores por defecto que indiquen muertes y pérdidas económicas. La metodología utilizada para definir la línea de base debe ser coherente con la forma en que se mide el progreso.

9

LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA DESARROLLAR UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO GLOBAL DEBE HACER PARTICIPES A MÚLTIPLES GRUPOS A DISTINTAS ESCALAS, CADA UNO DE ELLOS DESEMPEÑANDO UNA FUNCIÓN CONCRETA

Aunque la responsabilidad del seguimiento de los avances en la RRD recae en los gobiernos nacionales, se precisa un órgano facilitador a nivel institucional, como pudiera ser la Oficina de la ONU para la reducción del riesgo de desastres (EIRD/ONU), para recopilar datos y ayudar a fortalecer la capacidad de seguimiento a nivel nacional y local. Un órgano de este tipo debe involucrar a las oficinas nacionales de estadística y demás organismos públicos pertinentes para facilitar la recopilación de los datos necesarios, que incluirían datos sobre el censo. Las agencias técnicas regionales podrían dar apoyo, y se podrían recopilar datos también de la comunidad científica para determinar perfiles de riesgo, así como de empresas de tecnología y demás grupos que registren las pérdidas por desastres, como son las compañías de seguros. La arquitectura institucional debe abarcar tanto el marco post-2015 para la RRD como los ODS para no crear duplicaciones.

10

MIENTRAS SIGAN SIENDO LOS GOBIERNOS LOS QUE INFORMEN DE LOS AVANCES, ÚNICAMENTE SE LOGRARÁ TRANSPARENCIA Y PRECISIÓN SI COLABORAN EN EL SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES EN LA RRD GRUPOS INDEPENDIENTES A TODOS LOS NIVELES

El marco original para el seguimiento de los avances en el marco post-2015 para la RRD —el HFA Monitor— ha tenido ciertas deficiencias por el hecho de ser una plataforma de autogestión, por lo que las instituciones globales y regionales no podían verificar lo informado ni comparar de forma precisa los informes entre países. Un grupo técnico independiente e internacional podría desempeñar un importante papel a la hora de ayudar a guiar estándares, valorar la calidad y transparencia de los datos, y apoyar otros posibles procesos de rendición de cuentas, incluyendo la revisión por iguales entre países.

Seguimiento y rendición de cuentas en el MAH

Párrafo 30: “Todos los Estados deben esforzarse por llevar a cabo las siguientes tareas en los planos nacional y local, asumiéndolas como propias y en colaboración con la sociedad civil y otras partes interesadas, en la medida de su capacidad financiera, humana y material y teniendo en cuenta sus disposiciones jurídicas internas y los instrumentos internacionales existentes relacionados con la reducción de los riesgos de desastres. Los Estados contribuirán también activamente en el contexto de la cooperación regional e internacional, en consonancia con los párrafos 33 y 34.”

Párrafo 30 (d): “Elaborar procedimientos para el examen de los avances nacionales en la aplicación del presente Marco de Acción que comprendan sistemas para efectuar análisis de costo-beneficio y vigilar y evaluar de manera constante la vulnerabilidad y los riesgos, en particular en las regiones expuestas a amenazas hidrometeorológicas y sísmicas, según corresponda.”

Párrafo 31 (a): “Se pide a las organizaciones regionales con competencia en materia de reducción de los riesgos de desastres, que lleven a cabo las siguientes tareas con arreglo a sus mandatos, prioridades y recursos: Promover programas regionales, entre ellos programas de cooperación técnica y fomento de la capacidad, la elaboración de metodologías y normas para la vigilancia y evaluación de las amenazas y la vulnerabilidad, el intercambio de información y la movilización eficaz de recursos, con miras a apoyar los esfuerzos nacionales y regionales para alcanzar los objetivos del presente Marco de Acción.”

Seguimiento y rendición de cuentas en las declaraciones y consultas sobre el sucesor del MAH

Revisión de Medio Término

“Debe existir una autoridad general y superior a nivel gubernamental en la que recaiga la responsabilidad, y con ello la rendición de cuentas, sobre el establecimiento de políticas y procesos impulsores, y que vele por la asignación presupuestaria necesaria para abordar todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres. Con ello, también se puede evaluar la eficacia de las Plataformas Nacionales para documentar y apoyar este nivel ejecutivo de toma de decisiones. La Revisión de Medio Término también incluye un llamado a la inclusión de mecanismos de rendición de cuentas para medir el progreso alcanzado o la falta de éste. El establecimiento de metas puede ayudar a acelerar la ejecución del MAH hasta el 2015. Las metas se pueden establecer nacional o regionalmente y se pueden automonitorear. Existe un claro reconocimiento de que la orientación por sí sola no es suficiente, por lo que resulta necesario contar con estándares para velar por la calidad cuando se ofrezca esta orientación. Se pueden elaborar estándares para la ejecución de acciones para la reducción del riesgo de desastres en los planos nacional y regional. Existe la necesidad de que la comunidad internacional apoye a los gobiernos en la ejecución del MAH de una forma más integral y congruente. El desarrollo de un plan de acciones conjuntas podría ayudar a generar y materializar este grado de coherencia.” (págs. 7 y 8)

“Hay pocos ejemplos de campañas en las que una mayor sensibilización se ha traducido en acciones públicas y en un mayor grado de rendición de cuentas. Entre estos se encuentran varios ejemplos de Centro América y el Caribe, donde los medios de comunicación desempeñaron

un papel importante para aumentar el nivel de concientización pública, lo cual incluyó el uso de radionovelas.” (pág. 18).

“Es importante reconocer que después de la generación de grandes desastres, el público se muestra más sensible ante la necesidad de abordar la vulnerabilidad social y generalmente presiona más a los gobiernos para que tomen las medidas necesarias. En muchos casos, esto ha conducido a una mejor gobernabilidad y rendición de cuentas por parte de las autoridades locales y nacionales. Colombia e India representan dos casos puntuales de ello.” (pág. 20)

“Un elemento significativo que representó una preocupación a lo largo del proceso de revisión fue el hecho de que en varios países no queda claro a quién ‘pertenece’ la reducción del riesgo de desastres y, por consiguiente, es difícil comprender quién está a cargo de qué en el ámbito nacional. Ello, a su vez, da origen a serias preguntas sobre la superposición, la coordinación y, en última instancia, la rendición de cuentas en el ámbito institucional.” (pág. 37)

“La Revisión de Medio Término destacó la necesidad de que los gobiernos identifiquen y desarrollen sinergias en el ámbito nacional, a fin de velar por la toma de acciones de forma coordinada y congruente en torno a la RRD a lo largo de los diferentes sectores gubernamentales. Tal como se planteó anteriormente, esto contribuiría a clarificar quién está a cargo de los procesos impulsores, el establecimiento de políticas, la búsqueda de asignaciones presupuestarias, etc. Esto también se relaciona con el tema de la rendición de cuentas: si nadie está a cargo, entonces nadie será responsable de manera efectiva de lograr que todo esto suceda.” (págs. 52 y 53)

“[...] el Grupo Asesor hizo énfasis en la importancia de generar una demanda local para la reducción del riesgo de desastres, lo cual, a su vez, daría origen a un nivel más alto de rendición de cuentas de las acciones.” (pág. 54)

“Una vez que se entiende el problema y se elaboran planes para abordarlo, los mecanismos para la rendición de cuentas se transforman en una medida del progreso alcanzado en la ejecución de estos planes. Por consiguiente, se puede considerar que los mecanismos de monitoreo y para la generación de informes son medidas para aumentar el grado de sensibilización gubernamental y pública, al igual que el apoyo a la ejecución del MAH. La generación regular de informes, como la exigida por el HFA Monitor, ayuda a mantener la reducción del riesgo de desastres en las agendas nacionales. En este sentido, se sugirió que se presentaran informes anualmente, en vez de cada dos años, como está establecido actualmente. Se reconoció la importancia del sistema de monitoreo del MAH ya que, a pesar de que se basa en la generación propia de informes, el mismo ofrece a los gobiernos la oportunidad de ejercer controles internos de calidad. Durante los debates de los talleres que se llevaron a cabo para la revisión de medio término, se señaló que el sistema actual para la presentación de informes, aunque es complejo y detallado, genera un proceso consultivo entre todos los actores que se dedican a la reducción del riesgo de desastres en un país determinado, lo cual es positivo por sí y en sí mismo. Sin embargo, el sistema actual de monitoreo del MAH no incluye preguntas para los gobiernos sobre los mecanismos internos para la rendición de cuentas. Debido al interés general que se mostró durante la Revisión de Medio Término en torno a estos mecanismos, se considera que este es el momento propicio para incluir estas preguntas en la herramienta HFA Monitor, a fin de rastrear estos mecanismos en el ámbito nacional y, más importante aún, instar a los gobiernos a establecerlos, en el contexto de las estrategias multisectoriales para la reducción del riesgo de desastres.” (pág. 55)

La legislación sobre RRD a nivel nacional podría ayudar a establecer marcos para la creación de mecanismos de promoción, seguimiento y rendición de cuentas (págs. 55 y 56).

“La Revisión de Medio Término descubrió que existe la necesidad de definir mecanismos y niveles de aplicación para una rendición eficaz de cuentas en la ejecución del MAH en los ámbitos internacional (incluido el regional), nacional y local. Tal como se planteó en esta sección, una rendición eficaz de cuentas supone acciones transparentes y responsables. Las medidas para la rendición de cuentas que se definen de forma conjunta y se monitorean presentan una mayor posibilidad de generar las acciones necesarias para aumentar el nivel de prioridad que se le otorga a la reducción del riesgo de desastres en la agenda nacional.” (pág. 56)

“El Grupo Asesor recomendó prestar apoyo a los gobiernos para la definición y el desarrollo de medidas adecuadas de rendición de cuentas para la reducción del riesgo de desastres. El Grupo Asesor también abordó el tema de un sistema internacional para la rendición de cuentas en el ámbito global y se señaló que la inclusión específica de la reducción del riesgo de desastres en los Objetivos de Desarrollo del Milenio ayudará a lograr que los gobiernos rindan cuentas e informen sobre las acciones tomadas al respecto.” (pág. 56)

Documento sobre elementos propuestos

Párrafo 26: “La mejora de la claridad en la responsabilidad, la rendición de cuentas y el seguimiento de la aplicación podrán beneficiarse de pasar de un marco basado en los conceptos y actividades, como el actual MAH, a uno estructurado en torno a las políticas públicas específicas y estratégicas, que pueden complementarse con compromisos de las partes interesadas.” (pág. 6)

Resumen del Presidente

“También son necesarios los sistemas para la rendición de cuentas y la aplicación de reglas eficaces en cuanto a las responsabilidades de los actores y las oportunidades de participación. En última instancia, la gobernabilidad del riesgo sólo podrá arraigarse si hay una sólida aceptación de la responsabilidad y del compromiso personal con el cambio de comportamiento.” (pág. 4)

Informe de síntesis

“El establecimiento de líneas claras de rendición de cuentas, funciones y responsabilidades se identificaron como cuestiones clave relacionadas que se abordarán en el HFA2.” (pág. 20)

“Muchos países hicieron hincapié en que la regulación y la legislación a escala nacional puedan establecer fundamentalmente un marco de rendición de cuentas para la reducción del riesgo de desastres.” (pág. 22)

LECTURA RECOMENDADA

Para una argumentación de metas, objetivos e indicadores globales comunes relativos a la reducción del riesgo de desastres y pérdidas en los ODS y el marco post-2015 para la RRD, ver:

Mitchell, T., Guha-Sapir, D., Hall, J., Lovell, E., Muir-Wood, R., Norris, A., Scott, L. y Wallemacq, P. (2014) *Setting, measuring and monitoring targets for reducing disaster risk: Recommendations for post-2015 international policy frameworks*. Londres: Instituto de Desarrollo Exterior (ODI).

Para un nuevo sistema de indicadores propuesto para el seguimiento de los avances en el marco post-2015 para la RRD, ver:

EIRD/ONU (2013) *Towards the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction. Indicators of success: a new system of indicators to measure progress in disaster risk management*.

Para los puntos destacados de una reunión entre 21 especialistas en riesgo de desastres y desarrollo sobre el pasado y el futuro de la gestión del riesgo de desastres, ver:

Lavell, A. y Maskrey, A. (2013) *The Future of Disaster Risk Management: An On-going Discussion*. EIRD/ONU.

4

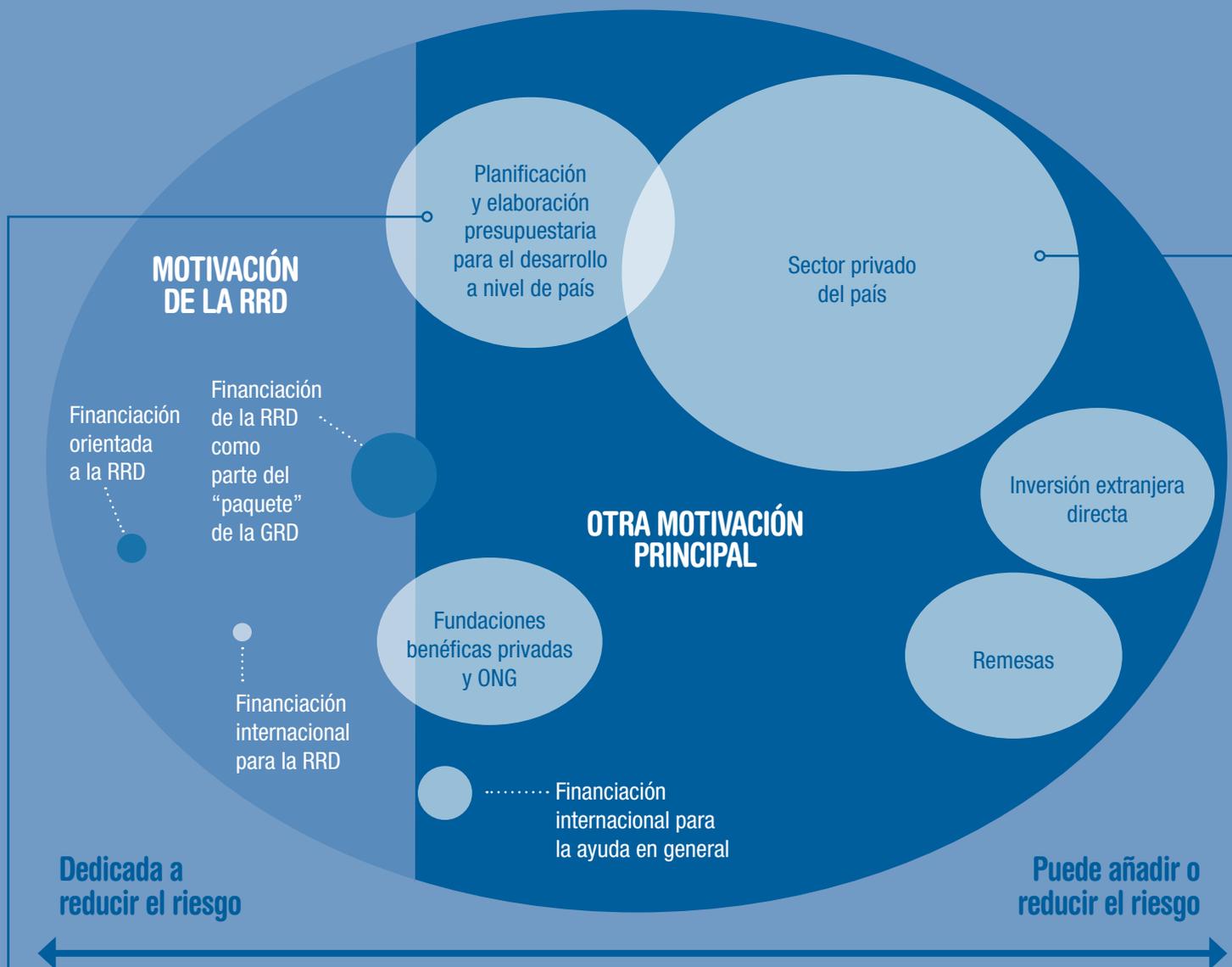
Financiación de la reducción del riesgo de desastres

Únicamente se lograrán avances sostenidos en la reducción de las pérdidas por desastres si se incluyen compromisos concretos y debidamente orientados a la financiación nacional de la RRD (y en especial si se integran en las inversiones para el desarrollo). La financiación internacional de la RRD debe complementar adecuadamente la financiación nacional, y debe servir para catalizar la acción y apoyar la búsqueda de financiación privada en los casos pertinentes.

Autor principal: Jan Kellett

La financiación pocas veces está motivada por la reducción del riesgo en un contexto dado, y la mayoría de la financiación puede servir tanto para añadir riesgo como para reducirlo²⁶

La integración de la RRD en la planificación nacional para el desarrollo hace que la financiación “tire más” hacia la reducción del riesgo



La planificación y elaboración presupuestaria para el desarrollo a nivel de país es clave para la buena gobernanza del riesgo

LA PLANIFICACIÓN Y ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS A NIVEL NACIONAL ES BÁSICA para el compromiso del país hacia la reducción del riesgo de desastres.

CONTROLA DIRECTAMENTE qué parte del gasto público está regido por aspectos del riesgo de desastres.

TAMBIEN DETERMINA EL PROGRAMA sobre qué parte de la financiación internacional de la ayuda se enfoca hacia la gestión y reducción del riesgo de desastres.

SIN EMBARGO, DADO QUE GRAN PARTE DE LAS NUEVAS INVERSIONES A NIVEL MUNDIAL proviene del sector privado, se necesita una legislación sólida y debidamente aplicada para guiar las inversiones privadas hacia la reducción del riesgo, en lugar de servir para incrementarlo.

La función del sector privado en reducir o aumentar el riesgo es de una importancia vital

Entre el **70% y el 85%**

del total de inversiones a nivel mundial proviene del sector privado.²⁷

Los motivos por los que se otorga prioridad a la financiación de la RRD no siempre están claros

COSTES DESCONOCIDOS

El coste de los desastres en cuanto a mortalidad, aumento de la pobreza y pérdidas o daños no se entiende bien.

ESCALA SENSIBILIZACIÓN EN TORNO AL RIESGO

La mayoría de la población subestima el riesgo de desastres y no conoce las medidas necesarias para evitarlo.

LA RESPUESTA LO PRIMERO

Una buena respuesta ante un desastre hace subir la estima de la clase política, puesto que la actuación es algo evidente y visible.

LA AYUDA INTERNACIONAL ES UN DESINCENTIVO

La promesa de enviar ayuda internacional si se produce un desastre distorsiona los incentivos políticos para invertir en RRD.

DEFICIENCIAS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Para los ciudadanos es difícil realizar un seguimiento de la RRD, ya que la responsabilidad por la misma está repartida entre distintos ministerios, funciones y escalas.

LOS BENEFICIOS DE LA RRD SON A LARGO PLAZO

Es posible que los beneficios de la RRD no se materialicen hasta pasadas décadas, y la financiación puede desviar fondos de otros problemas que tienen un mayor interés inmediato para el electorado.

LOS COSTES DE OPORTUNIDAD SON POCO CLAROS

Los costes de oportunidad en la financiación de la RRD no son claros, especialmente en entornos en los que otras prioridades, incluso la prestación de los servicios más básicos, siguen suponiendo un reto.

LOS BENEFICIOS DE COSTE CERO SE MALINTERPRETAN

Los beneficios de incluir consideraciones de riesgo en el grueso del desarrollo no se entienden adecuadamente.

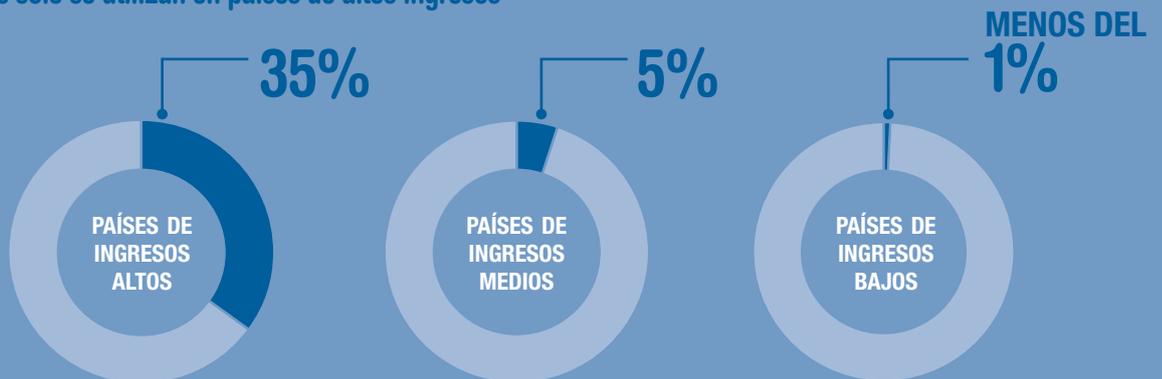
EL RETO DE LOS RIESGOS MÚLTIPLES

El riesgo de desastres es tan solo una de las amenazas a que deben enfrentarse familias, comunidades y países.

La financiación se utiliza en y entre países para transferir el riesgo que no ha sido reducido

Los seguros sobre la propiedad personal o pública protegen los activos, pero en su mayor parte solo se utilizan en países de altos ingresos

Cobertura de las pérdidas por desastres naturales entre 1980 y 2011:



Algunos Gobiernos utilizan herramientas financieras específicas para gestionar y reducir el impacto fiscal de los desastres²⁸

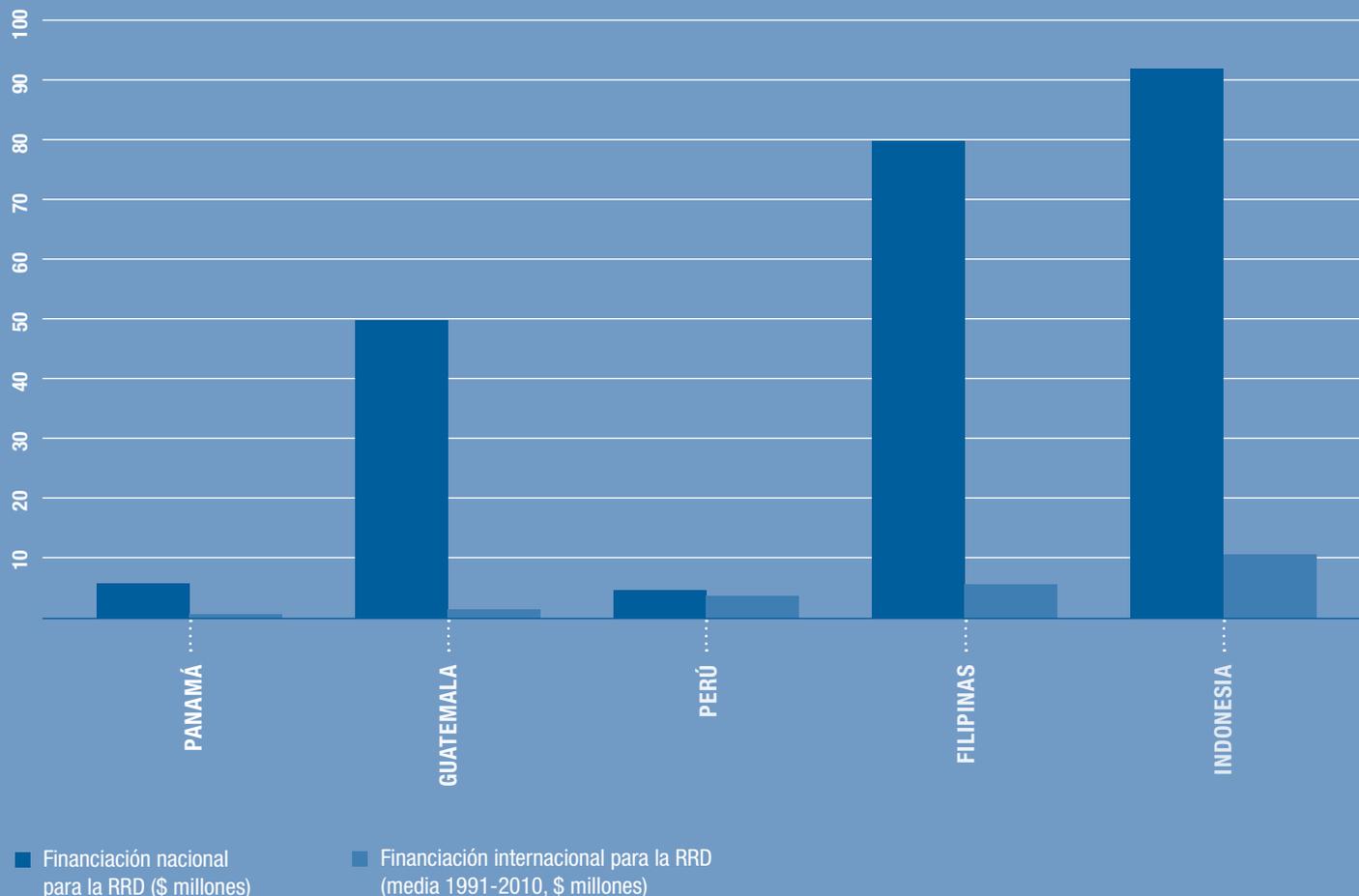
Los Ministerios de Finanzas y del Interior de México han desarrollado un enfoque a la protección financiera por niveles, que implica transferir parte del riesgo al sector privado.



Algunos países trabajan a nivel regional para mancomunar el riesgo de desastres



Algunos países en desarrollo han hecho grandes inversiones en RRD, en ocasiones muy superiores a las inversiones de la comunidad internacional²⁹

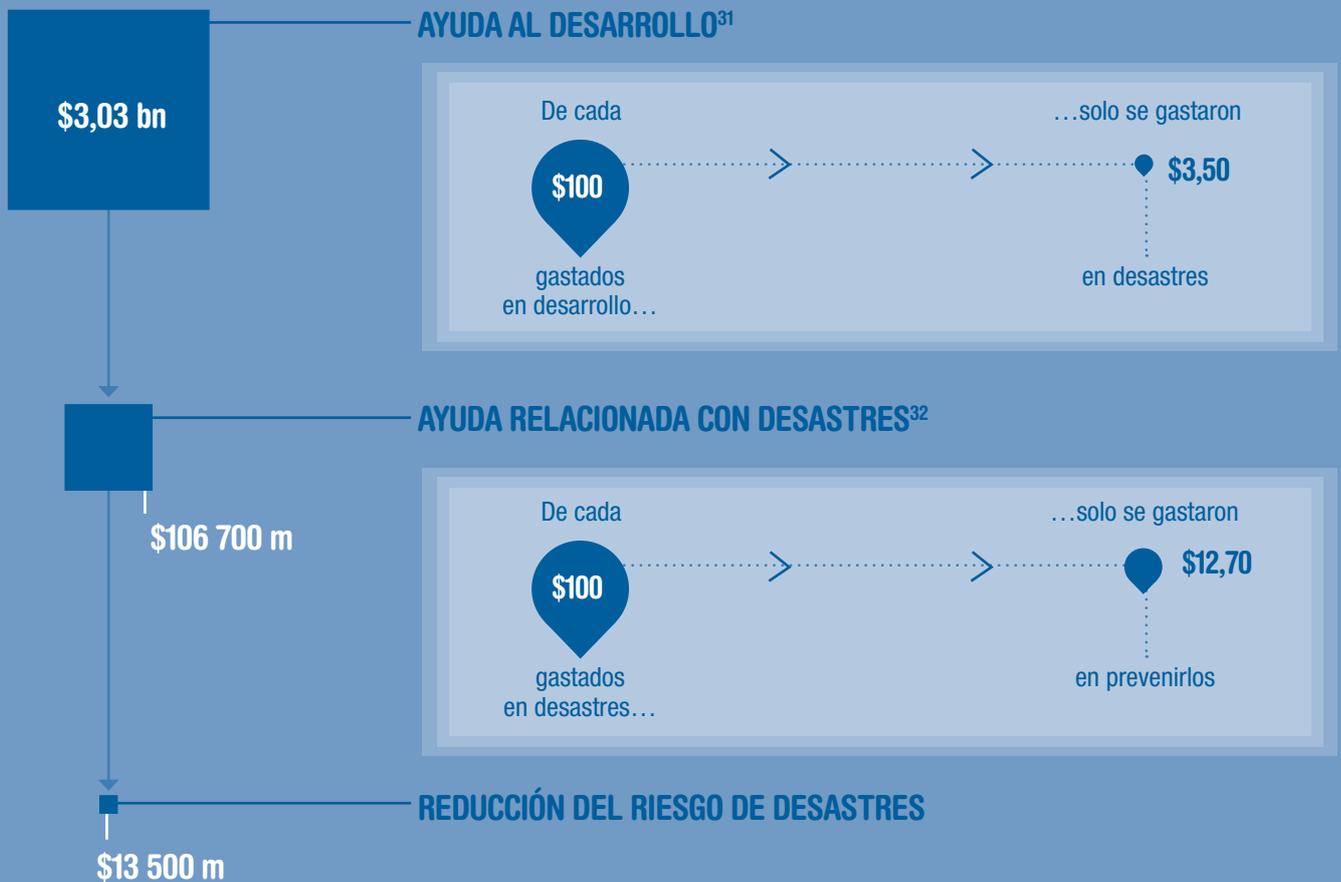


Pero incluso en estos contextos sigue habiendo deficiencias:

- 1 Falta de coherencia entre modelos de financiación
- 2 Financiación insuficiente a nivel local
- 3 Ausencia de metas y objetivos
- 4 Rendición de cuentas y transparencia de la financiación inadecuadas
- 5 Escasa integración de flujos financieros no gubernamentales³⁰

La comunidad internacional tiene mucho camino por hacer para que se le considere que da prioridad a la financiación de la RRD

En un plazo de 20 años (1991-2010)



LOS PAÍSES MÁS POBRES SON LOS QUE MENOS RECIBEN³³

EN UN PERIODO DE 20 AÑOS, 12 DE LOS PAÍSES MÁS POBRES RECIBIERON



RESUMEN DE RECOMENDACIONES

La financiación del marco post-2015 para la RRD debe ir a la par de la financiación de los ODS y el cambio climático, y la mayor parte debe ser responsabilidad de los Gobiernos nacionales, quienes deben asumir el compromiso de financiar la integración del riesgo como parte del proceso para lograr el desarrollo sostenible. El marco post-2015 para la RRD debe recoger elementos concretos de este compromiso, entre otros:

- Los compromisos nacionales de reducción del riesgo deben cimentarse en un compromiso de gasto debidamente orientado, especialmente al nivel local.
- Estos compromisos deben incluir tanto la financiación de la RRD en tanto que actuación independiente, como la RRD integrada en la planificación y los gastos generales del desarrollo.
- El marco post-2015 para la RRD debe otorgar prioridad a proporcionar herramientas y orientación muy específica sobre financiación a los Gobiernos nacionales.
- La financiación internacional de la RRD debe ir orientada a los países que más la necesitan y a las actividades más necesarias.
- Los donantes deben trasladar la carga de la RRD a sus presupuestos de ayuda al desarrollo.
- La comunidad que trabaja en el tema de la RRD debe hacer mucho más por comunicar los muchos incentivos que existen para invertir en la RRD, centrándose en primer lugar en la necesidad de integrar cuestiones de riesgo en el desarrollo.
- El sector privado debe ser una parte interesada clave en las políticas, los programas y las plataformas futuras de la RRD, y velar por que la financiación que aporte tienda a reducir el riesgo y no aumentarlo.

La financiación de la RRD en el MAH

Párrafo 8: El examen de la Estrategia de Yokohama “pone de relieve la escasez de los recursos que en los presupuestos de desarrollo se destinan específicamente a los objetivos de reducción de los riesgos, ya sea a nivel nacional o regional o por vía de la cooperación o los mecanismos financieros internacionales, pero a la vez se mencionan las considerables posibilidades que existen de aprovechar mejor los recursos disponibles y las prácticas establecidas para aumentar la eficacia de las actividades de reducción de los riesgos”.

Párrafo 34: “Los Estados, dentro de los límites de su capacidad financiera, y las organizaciones regionales e internacionales, mediante los mecanismos apropiados de coordinación multilateral, regional y bilateral, deberán asumir las siguientes tareas a fin de movilizar los recursos necesarios para contribuir a la aplicación del presente Marco de Acción:

- Movilizar los recursos y capacidades apropiados de los órganos nacionales, regionales e internacionales competentes, incluido el sistema de las Naciones Unidas.
- Proveer y prestar apoyo, por conductos bilaterales o multilaterales, a la aplicación del presente Marco de Acción en los países en desarrollo propensos a sufrir desastres, entre otras cosas mediante la asistencia financiera y técnica, la búsqueda de solución al problema de la sostenibilidad de la deuda, la transferencia de tecnología en condiciones mutuamente convenidas y la asociación entre los sectores público y privado, y fomentar la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur.
- Integrar debidamente las medidas de reducción de los riesgos de desastres en los programas multilaterales y bilaterales de asistencia al desarrollo, incluidos aquellos que guardan relación con la reducción de la pobreza, la gestión de los recursos naturales, el desarrollo urbano y la adaptación al cambio climático.
- Aportar contribuciones voluntarias suficientes al Fondo Fiduciario para la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres a fin de asegurar un apoyo adecuado a las actividades de seguimiento del presente Marco de Acción. Examinar el uso que se hace actualmente del Fondo y la viabilidad de su expansión, entre otras cosas para ayudar a los países en desarrollo propensos a desastres a establecer estrategias nacionales de reducción de los riesgos de desastres.
- Establecer asociaciones para poner en marcha mecanismos que permitan distribuir los riesgos, reducir la primas de seguros, ampliar la cobertura de los seguros y con ello aumentar los recursos financieros para la reconstrucción y rehabilitación después de los desastres, recurriendo según corresponda a la asociación entre el sector público y el privado. Promover un entorno favorable a la cultura del seguro en los países en desarrollo, según proceda.”

La financiación de la RRD en las declaraciones y consultas sobre el sucesor del MAH

Documento de Elementos propuestos

Párrafo 42: “Esta familia [de indicadores] también medirá la resistencia fiscal comparando el riesgo de que son responsables los gobiernos con la capacidad fiscal y la disponibilidad de financiamiento de riesgo, incluidos, sin carácter restrictivo, los seguros.”

Resumen del Presidente

“Se identificó la elaboración y el financiamiento de planes de resiliencia como un medio para promover enfoques de ‘la sociedad en su conjunto’. Se recomendó el establecimiento de políticas de inversión, un mejor rastreo del financiamiento de la reducción del riesgo de desastres en los distintos sectores y de la afluencia de fondos, y la introducción de indicadores especiales para la generación de informes sobre la

asistencia global. También se destacó el papel que deben desempeñar las instituciones auditoras supremas para ofrecer información imparcial sobre la legalidad, la eficacia y la eficiencia del gasto público.” (pág. 4)

Informe de síntesis

Las referencias clave a la financiación en el informe de síntesis incluyen: i) la necesidad de más financiación, y de recursos más fiables; ii) RRD en las asignaciones presupuestarias nacionales y sistemas de gestión del gasto público; iii) mecanismos de financiación de la RRD, creación de una ventana de financiación específica, mayor compromiso político global para la inversión de recursos. (pág. 24)

De Kellett, Caravani y Pichon (2014)³⁴

La importancia de una financiación específica para la reducción del riesgo de desastres puede parecer evidente. Si no hay un compromiso de financiación, los Gobiernos nacionales no podrán reducir el riesgo. Sin embargo, es cada vez más evidente también que los Gobiernos nacionales tienen dificultades a la hora de invertir en la reducción del riesgo, y ello por muchas razones relacionadas entre sí, algunas de las cuales se apuntan a continuación.

- La complejidad a la hora de financiar la RRD en el gasto público: “Determinadas características de la gestión del gasto público y de la gobernanza pública dificultan la financiación efectiva de aspectos transversales como la RRD, pese al ahorro económico que parece se deriva de así hacerlo.”³⁵
- La insuficiencia de los fondos disponibles en general: “Los países identifican la falta de recursos a largo plazo como principal obstáculo para reducir el riesgo de desastres de manera efectiva en las inversiones públicas.”³⁶
- Insuficiencia de fondos para implementar las políticas desarrolladas: “Incluso los países con mecanismos de RRD sólidos y voluntad política para [la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático] integral carecen de apoyo financiero.”³⁷
- Insistencia en la adhesión a una reflexión post-crisis frente al riesgo: “La reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático son como ‘airbags’ o ‘colchones’ que se inflan (a menudo demasiado tarde) cuando hay una crisis, pero que en cualquier otra circunstancia apenas reciben atención o financiación.”³⁸

LECTURA RECOMENDADA

Para entender las dificultades a la hora de realizar un seguimiento de las inversiones nacionales en RRD, ver:

Gordon, M. (2013) *Exploring Existing Methodologies for Allocating and Tracking Disaster Risk Reduction in National Public Investment*. Ginebra: EIRD/ONU.

Para entender determinados aspectos en los avances y los retos en la financiación nacional de la RRD, ver:

Jackson, D. (2011) *Effective Financial Mechanisms at the National and Local Level for Disaster Risk Reduction*. Ginebra: EIRD/ONU.

Kellett, J., Caravani, A. y Pichon, F. (2014) *Financing Disaster Risk Reduction: Towards a coherent and comprehensive approach*. Londres: ODI.

Para entender la financiación internacional de la RRD, ver:

Kellett, J. y Caravani, A. (2013) *Financing Disaster Risk Reduction: A 20 Year Story of International Aid*. Londres: ODI.

Kellett, J. y Sparks, D. (2012) *Disaster risk reduction: Spending where it should count*. Wells: Development Initiatives.

5

Vulnerabilidad e inclusión

Condiciones de vida precarias, infraestructuras deficientes, falta de diversificación en los ingresos y acceso limitado a los servicios básicos, en especial a la educación y la información, hacen que las personas más pobres y más marginadas se vean afectadas de forma desproporcionada por los desastres. La participación igualitaria de todos los grupos en las decisiones sobre RRD y el compromiso de actuar contra las causas raíces de los desastres ayudarán a afrontar esa vulnerabilidad subyacente, incrementarán las capacidades para afrontar los efectos de las amenazas naturales, y harán más fácil el empoderamiento. El marco post-2015 para la RRD debe reconocer y hacer uso de las fortalezas de estos grupos vulnerables.³⁹

Autores principales: Emma Lovell y Virginie le Masson

Los grupos marginados tienen más probabilidades de sufrir los efectos de los desastres



POBREZA

Las personas más pobres sufren desproporcionadamente por los desastres



NEPAL 1993

PIB PER CAPITA \$608

Los hogares de las personas pobres tenían una probabilidad

5 veces

mayor que los de las personas ricas de ser barridos por las aguas; las personas cuyos hogares desaparecían tenían una probabilidad 57 veces mayor de morir.⁴⁷



FILIPINAS, LUZÓN

TIFÓN 2004

La mayoría de las

1 000 personas

que murieron en los desprendimientos de tierras y las inundaciones eran agricultores de tierras bajas desplazados a terrenos de alto riesgo para asegurar sus medios de vida.⁴⁸

Millones de personas viven en la pobreza y con riesgo de desastre

En 2030

hasta **325 m**

de personas en pobreza extrema vivirán en los 49 países más propensos a los desastres, la mayoría en el sur de Asia y en el África subsahariana.⁴⁰



Algunos de los países con mayor riesgo por amenazas también tienen el mayor número de personas que viven por debajo del

umbral de \$1,25 diarios.⁴¹

Países en desarrollo comparados con países ricos

4 veces

la población

150 veces

más probabilidad de verse afectados por desastres.⁴²

La mortalidad ligada a los desastres es mayor en países pobres

TORMENTAS



138 000 personas

MYANMAR 2008
CICLÓN NARGIS

PIB PER CAPITA
\$588⁴³

43 personas

EEUU 2012
HURACÁN SANDY

PIB PER CAPITA
\$51 749⁴⁴

TERREMOTOS



222 570 personas

HAITÍ 2010
SEISMO DE MAGNITUD 7,0

PIB PER CAPITA
\$608⁴⁵

5 268 personas

CHILE 2010
SEISMO DE MAGNITUD 8,8

PIB PER CAPITA
\$12 640⁴⁶



GÉNERO

Los desastres suelen infligir una mayor tasa de mortalidad en mujeres que en hombres

59%

CICLÓN EN BANGLADESH 1991⁴⁹

55%

TERREMOTO EN LA INDIA 1993⁵⁰

57%

TERREMOTO EN JAPÓN 1995⁵¹

77%

TSUNAMI EN ACEH NORTE, INDONESIA 2004⁵²

61%

MYANMAR, CICLÓN NARGIS 2008⁵³



La desigualdad exagera la vulnerabilidad, y afecta la capacidad de afrontamiento ante desastres

- **Seguridad alimentaria:** Se calcula que mujeres y niñas suman el 60% de las personas que sufren hambre crónica en el mundo.⁵⁴
- **Medios de vida:** En sur de Asia y el África subsahariana, más del 80% de las mujeres trabajan en el sector de empleo informal.⁵⁵
- **Carga de trabajo:** Las mujeres del África subsahariana dedican entre 3 y 5 veces más tiempo que los hombres a tareas domésticas como cocinar, buscar agua y leña, limpiar, y cuidar de los hijos y de las personas mayores.⁵⁶
- **Desigualdad en los ingresos:** En la mayoría de los países, las mujeres ganan entre un 70% y un 90% de lo que ganan los hombres, con proporciones aún más bajas en América Latina.⁵⁷

Las mujeres embarazadas y con niños de corta edad suman una elevada proporción entre las poblaciones afectadas

HAITÍ TERREMOTO, 2010:

Se vieron afectados 494 600 niños y niñas menores de cinco años y 197 840 mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.⁵⁸

494 600
1 a 5 años



197 840



- **PAKISTÁN, TERREMOTO, 2005:** Se calcula que en las zonas afectadas había 40 000 mujeres embarazadas.⁵⁹
- **SUDESTE ASIÁTICO, TIFÓN HAIYAN, 2013:** Cerca de 14,1 millones de personas afectadas, de las cuales más de 250 000 eran mujeres embarazadas y casi 170 000 mujeres en periodo de lactancia.⁶⁰



EDAD

Los niños y niñas están en mayor riesgo de sufrir hambre y malnutrición, a menudo exacerbado durante los desastres, sobre todo las sequías

20%

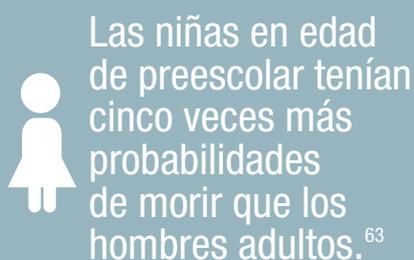
Se calcula que el 20% de las personas con hambre crónica son niños menores de cinco años.⁶¹

SAHEL SE CALCULA QUE EN 2014



Niños y niñas, personas jóvenes y personas mayores conforman un gran número y proporción de personas afectadas

MORTALIDAD POR INUNDACIONES, NEPAL 1993:



NÚMERO DE NIÑOS AFECTADOS



GRAN TERREMOTO DE JAPÓN ORIENTAL 2011

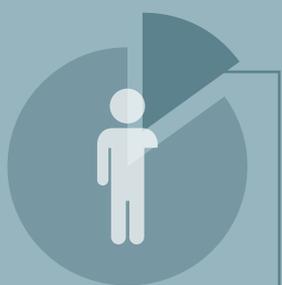


SRI LANKA TRAS EL TSUNAMI, 2004

La mortalidad entre los niños y niñas que vivían en los campamentos para personas evacuadas era de 3 a 4 veces mayor que entre los adultos jóvenes; la mortalidad de niños menores de cinco años era el doble que entre adultos mayores de 50; y la mortalidad de mujeres de todas las edades era el doble que entre los hombres.⁶⁷



DISCAPACIDAD



Se calcula que el **15%** de la población mundial (600 millones de personas) vive con algún tipo de discapacidad.⁶⁹

GRAN TERREMOTO DE JAPÓN ORIENTAL, 2011

El índice de mortalidad entre la población total de la zona costera de la prefectura de Miyagi fue del 0,8%; entre la población con discapacidad registrada fue del 3,5%.⁶⁸

HURACÁN KATRINA, 2004

Entre el **21,3%** y el **27,1%** de la población afectada tenía alguna discapacidad.⁷⁰

LA DISCAPACIDAD SE SUMA A LA POBREZA



Los desastres exacerbaban las vulnerabilidades y las desigualdades sociales



POBREZA

Los países más pobres son los que más sufren

20x

Las pérdidas económicas por desastres "naturales" pueden ser hasta 20 veces mayores (como porcentaje del PIB) en países en desarrollo que en países desarrollados.⁷³

Los desastres atrapan a las personas en la pobreza⁷⁴



BURKINA FASO
SEQUÍA, 1984: Los ingresos del tercio más pobre de los hogares rurales se redujeron en un 50% en algunas zonas.⁷⁵



HAITÍ
TERREMOTO, 2010: Entre 2001 y 2010 el número de personas pobres se redujo en un 8%, pero tras el terremoto la cifra volvió a la de niveles de 2001.⁷⁶



FILIPINAS
TIFONES ONDOY Y PEPENG, 2009: La pobreza en la provincia de Rizal prácticamente se duplicó en tan solo tres años, del 5,5% al 9,5%.⁷⁷



PAKISTÁN
SEQUÍA 2000–2001: La pobreza aumentó hasta en un 15% en la provincia de Sindh.⁷⁸



INDONESIA
TSUNAMI 2004: Se calcula que el desastre hizo aumentar el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza en Aceh del 30% al 50%.⁷⁹

Los desastres revierten el desarrollo

DURANTE LA SEQUÍA DE 1991–1992 en África, el PIB de Zimbabwe se redujo en un⁸⁰

9,5%

20 años

EL HURACÁN MITCH (1998) supuso un retroceso de 20 años para el desarrollo de los países afectados de Centroamérica.⁸¹



GÉNERO

La brecha económica puede aumentar

LOS INGRESOS MEDIOS DE LAS MUJERES crecieron un 3,7% entre 2005 y 2007, tras el impacto del huracán Katrina en Nueva Orleans en 2005, mientras que los de los hombres crecieron un 19%.⁸²

LA PROPORCIÓN entre los ingresos de las mujeres y los de los hombres en Nueva Orleans se redujo del 81,6% antes del huracán hasta el 61,8% en 2006.⁸³



Los niveles de violencia por motivo de género pueden aumentar



HAITÍ
TERREMOTO, 2010: se registraron al menos 242 casos de violaciones a mujeres en los campamentos de emergencia en los 150 días siguientes al terremoto.⁸⁴



MIAMI, EEUU
HURACÁN ANDREW, 1992
Las llamadas al teléfono comunitario de ayuda por abuso doméstico aumentaron en un 50%.⁸⁵

NUEVA ORLEANS, EEUU
HURACÁN KATRINA, 2005: El índice de violaciones a mujeres desplazadas en aparcamientos de caravanas era 53,6 veces mayor que el índice máximo de base en Mississippi en 2004; la incidencia de violaciones por la pareja fue 16 veces superior al índice anual en EEUU.⁸⁶

Impactos diferenciados en la salud



NUEVA ORLEANS, EEUU
HURACÁN KATRINA, 2005: Las mujeres de Nueva Orleans tenían una probabilidad 2,7 veces mayor que los hombres de sufrir estrés post-traumático.⁸⁷

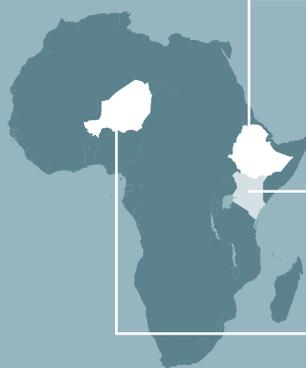
AHMEDABAD, INDIA
OLA DE CALOR, 2010: Del repunte de víctimas mortales registradas, 881 eran mujeres y 287 hombres.⁸⁸



EDAD

Los niños que quedan separados de sus progenitores tras un desastre son más propensos a sufrir enfermedad, malnutrición y abuso, y pueden tener secuelas de por vida como consecuencia de las privaciones sufridas.⁸⁹

La sequía afecta gravemente el crecimiento y la nutrición de los niños⁹⁰



ETIOPÍA: Los niños de cinco años o menos tienen un 36% más de probabilidad de sufrir malnutrición y un 41% más de sufrir retrasos en el crecimiento.

KENIA: La probabilidad de que los niños sufran malnutrición crece en un 50%.

NÍGER: los niños de dos años o menos tienen un 72% más de probabilidad de sufrir retrasos en el crecimiento.

LA SEQUÍA DE 2005-2006 EN EL CUERNO DE ÁFRICA

incrementó el debilitamiento de los niños hasta en un 8%, y hasta en un 25% en las comunidades de pastores.⁹¹

Los desastres impiden a los niños acudir a la escuela, lo que afecta a su educación e incrementa su vulnerabilidad



CHINA, TERREMOTO DE SICHUAN, 2008
7 000 aulas escolares quedaron destruidas.⁹²

MYANMAR, CICLÓN NARGIS, 2008
Más de 4 000 escuelas (más del 50% del total) en las zonas afectadas quedaron destruidas o muy dañadas, y muchas más se quedaron sin material didáctico, letrinas y mobiliario.⁹³

HAITÍ, TERREMOTO, 2010
4 992 escuelas (el 23% del total) se vieron afectadas. De estas, 3 978 (el 80%) fueron dañadas o destruidas y quedaron cerradas tras el seísmo.⁹⁴



DISCAPACIDAD

Los desastres generan discapacidad

200 000

TERREMOTO EN HAITÍ, 2010

Se calcula que unas 200 000 personas vivirán con discapacidad a largo plazo como consecuencia de las lesiones sufridas.⁹⁵

20%

Tsunami del Océano Índico, 2004

Se calcula que el número de personas con discapacidad aumentó un 20% en las zonas afectadas.⁹⁶

La falta de ayuda, información y protección adecuadas limita los servicios y recursos para las personas con discapacidad tras los desastres



ORISSA, INDIA, 1990, SUPER CICLÓN MÁS DEL

80%

de las personas con discapacidad afrontaron escasez de alimentos tras el desastre, debido a la falta de información clara sobre la ubicación de suministros de emergencia y cómo acceder a los mismos.⁹⁷



BANGLADESH, CICLONES EL

55%

de las personas con discapacidad (y en especial las mujeres y las niñas) no acudieron a los refugios por falta de accesibilidad y seguridad.⁹⁸



BANGLADESH, INUNDACIONES AL MENOS EL

96%

de las personas con discapacidad entrevistadas afirmaron encontrar dificultades en el acceso al agua potable y en especial a las letrinas durante las inundaciones.⁹⁹

Los grupos vulnerables tienden a quedar excluidos de la toma de decisiones en torno a la RRD, hecho que les hace aún más vulnerables a los impactos de los desastres

La igualdad de género en la RRD no recibe una atención adecuada

EN EL MAH los informes de progreso señalan que los dos indicadores de igualdad de género son los que menores avances muestran.¹⁰⁰



SOLO **6 de 62**

declaraciones de Gobiernos en la Plataforma Mundial para la RRD 2013 hacían alusión explícita a la necesidad de una mayor integración de las mujeres, y de los niños, en la RRD (Canadá, República de Corea, Finlandia, Nigeria, Noruega y Suecia).¹⁰¹

Los grupos marginados no participan de forma sistemática en la toma de decisiones sobre RRD



LAS MUJERES afirman estar excluidas de los programas de preparación y respuesta ante desastres.¹⁰⁴



LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS de forma directa en el diseño y la implementación de las actividades de RRD aún no se entiende ni se integra en las políticas y prácticas de RRD.¹⁰⁵

EN LA RECONSTRUCCIÓN TRAS EL TSUNAMI

de 2004, la exclusión de personas con discapacidad de los procesos de gestión del desastre en las zonas afectadas tuvo como consecuencia el incremento de la exclusión, y redundó en una ayuda lenta y poco eficaz, e incluso inexistente.¹⁰⁶

La planificación para desastres no aborda de manera sistemática las distintas necesidades de las personas que se ven afectadas de forma desproporcionada



LOS NIÑOS SIGUEN EN LOS MÁRGENES

La mayor vulnerabilidad de los niños no es objeto de planificación en las emergencias; el MAH no hace referencia específica a la protección de la infancia antes, durante o después de las emergencias.¹⁰²

LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUEDAN OLVIDADAS

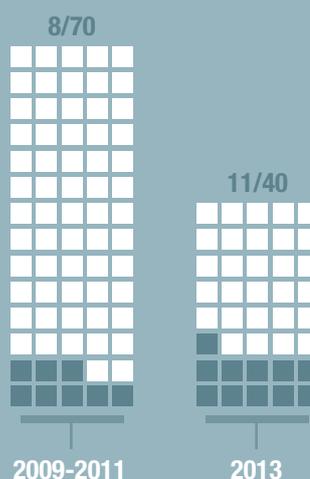
Las personas con discapacidad afirman que pocas veces son consultadas sobre sus necesidades. La evacuación en caso de un desastre repentino es un buen ejemplo:



el **60%**

de las personas con discapacidad en Bangladesh quedan olvidadas en situaciones de desastre.¹⁰³

Los procesos de seguimiento y evaluación de la RRD carecen de información basada en datos desagregados por sexo, edad y discapacidad



LOS INFORMES APENAS DEMUESTRAN MEJORAS

En 2009-2011, ocho de 70 países afirmaron recopilar información sobre vulnerabilidad y capacidad desagregada por género; en 2013, la cifra era de 11 de 40 países.¹⁰⁷



TRAS EL TSUNAMI DEL OCEANO INDICO DE 2004,

la falta de datos estadísticos sobre personas con discapacidad impidió la realización de una valoración precisa del número de personas afectadas. Se tiende además a tratar a las personas con discapacidad como grupo, en lugar de tener en cuenta las muy distintas barreras a que se enfrenta cada persona o subgrupo, lo que menoscabó la efectividad de los servicios de respuesta.¹⁰⁸

Los grupos vulnerables deben incluirse en la RRD como agentes activos del cambio para lograr una resiliencia efectiva y equitativa

Los grupos vulnerables tienen capacidades que los encargados de la planificación de la RRD deben reconocer, aprovechar y potenciar



LAS PERSONAS JÓVENES ACTÚAN COMO INFORMANTES CLAVE,

cuestionando las nociones de fatalismo y educando en el seno de sus hogares.¹⁰⁹ En El Salvador y en Filipinas, los niños demostraron ser una voz efectiva en las campañas, especialmente a través de los medios de comunicación.¹¹⁰



LAS PERSONAS MAYORES CONTRIBUYEN

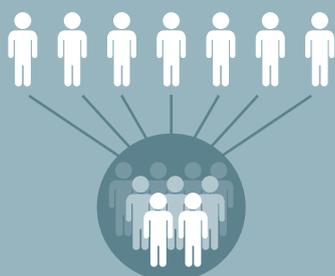
a la seguridad en el hogar por su experiencia acumulada de desastres, sus conocimientos tradicionales sobre recursos naturales, y los cuidados a los niños. En Darfur, el 29% de las 4 000 personas mayores entrevistadas cuidaban de niños y niñas huérfanas, la mayoría de ellas de dos o más.¹¹¹



LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD SON LAS MÁS CAPACES DE EVALUAR

sus propias necesidades y de planificar cómo cubrir las durante y después de las emergencias. Sus capacidades y experiencia para superar limitaciones físicas y ambientales cambiadas y difíciles son vitales y deben ser utilizadas.¹¹²

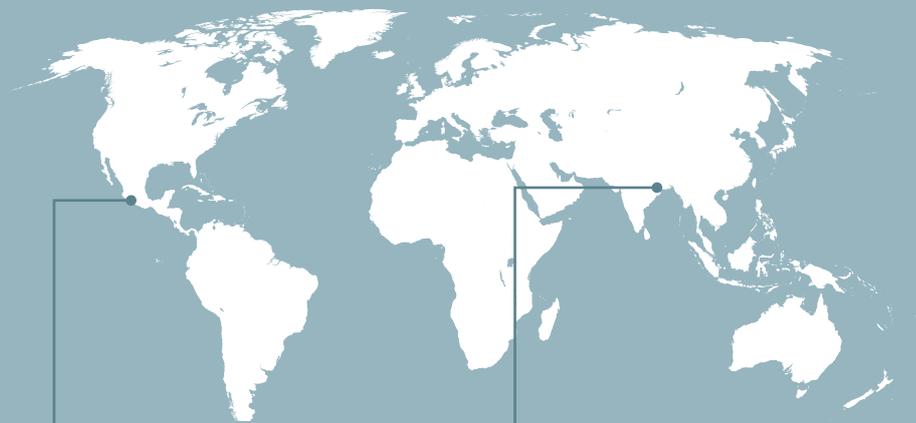
Los conocimientos locales, tradicionales e indígenas ayudan a salvar vidas



Solo 7 personas de una población de 78 000 murieron

en la isla de Simeulue (Indonesia) en el tsunami del océano Índico de 2004, pese a que la isla se encuentra a tan solo 40 km del epicentro del terremoto. La historia de un tsunami devastador ocurrido en 1907 había pasado de generación en generación, por lo que la población pudo reconocer las señales de peligro y supo qué hacer para sobrevivir.¹¹³

La RRD sensible al género mejora la capacidad y la resiliencia de las comunidades y aborda desigualdades por motivo de género



MÉXICO

Tras el huracán Isidoro de 2002 en México, las organizaciones comunitarias de más de 500 aldeas elaboraron análisis de riesgo, planes de emergencia, evaluaciones de daños y propuestas de reconstrucción sensibles al género. Los datos se diferenciaron, se analizaron las condiciones de género, y se abordaron problemáticas de género (incluyendo violencia y analfabetismo). Ahora las mujeres reciben mejor información sobre prevención, preparación, y respuesta y reconstrucción, y tienen mayor poder de toma de decisiones al ocupar puestos en las estructuras locales de gestión de riesgos.¹¹⁴



NEPAL

Un proyecto de concienciación y preparación ante inundaciones en Samadhan (Nepal), consultó a mujeres y hombres, promovió el liderazgo de las niñas, y diseñó la formación de manera que las mujeres tuvieran una mayor participación. Según EIRD/ONU, "El proyecto estableció unos calendarios favorables a las familias, proporcionó cuidado para los niños, y aportó modelos de comportamiento para las mujeres. Cuando se produjeron inundaciones, las comunidades demostraron una nueva fuerza colectiva que salvó vidas y activos."¹¹⁵

Las iniciativas enfocadas hacia los niños pueden potenciar la capacidad adaptativa y empoderar a los niños como agentes del cambio¹¹⁶



JUEGOS EN MOZAMBIQUE

Un programa enfocado hacia los niños y denominado “Juego del río” permitió a los niños navegar por el río Zambezi, buscando amenazas y pensando en cómo podrían afrontarlas.

De vuelta a sus hogares, enseñaron lo aprendido a sus familias. Tras las inundaciones de principios de 2008, las comunidades que vivían en la ribera del Zambezi demostraron mejores prácticas para evitar riesgos.¹¹⁷



TEATRO EN FILIPINAS

El teatro callejero escrito y realizado por niños se ha utilizado para comunicar la importancia de la RRD y el derecho a la protección. Las historias han servido como medio de recuperación y liberación de estrés para muchos niños que han sufrido desastres; se han compartido también con la comunidad en su conjunto a través de grupos de debate, conferencias de prensa y los medios de comunicación.¹¹⁸

Una RRD que tiene en cuenta la discapacidad ayuda a que las actuaciones sean más equitativas y den mejor respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad



APRENDER DE OTROS RIESGOS

La Organización Asociada de Ciegos, con sede en el noveno piso de una de las torres gemelas de Nueva York, preparó un plan de evacuación y procedimiento para todos los empleados, incluyendo las personas ciegas o con discapacidad visual. Esto ayudó a que salvaran la vida tras los ataques de 2001.¹¹⁹

GESTIÓN DEL RIESGO EN LAS ALDEAS DE VIETNAM

50 aldeas han puesto en marcha planes que incluyen la discapacidad, con ayuda específica de alerta temprana y prioridad en la evacuación. Las actividades y sesiones de formación se han ajustado a las necesidades de las personas con discapacidad y las responsables de cuidados, lo que ha mejorado el conocimiento de las comunidades sobre sus capacidades y limitaciones.¹²⁰

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

La falta de atención a las dimensiones sociales y culturales, incluidas género, edad, discapacidad y otros factores de marginación social, menoscaba la efectividad y sostenibilidad de la RRD. El marco post-2015 para la RRD debe “incorporar actividades y resultados basados en el análisis específico del contexto de las distintas necesidades, vulnerabilidades, expectativas y capacidades existentes de todos los grupos de población.”¹²¹ Las aportaciones y la participación de estos grupos sigue estando “en su mayor parte aislada de la toma de decisiones desde el Gobierno, el sector privado y las partes interesadas múltiples” para la RRD,¹²² por lo que es fundamental que estos aspectos tengan cabida en el marco que sustituya al MAH.

- Las prácticas de RRD deben promover y realizar un seguimiento de las actividades y resultados basadas en un análisis específico del contexto de las distintas necesidades, vulnerabilidades, expectativas y capacidades existentes de todos los grupos.
- El marco post-2015 para la RRD debe abogar por unas prácticas de RRD que reduzcan la vulnerabilidad de las personas frente a choques y tensiones, mediante la promoción de los derechos humanos, el fomento de la participación comunitaria, la valoración de los conocimientos locales e indígenas, y la garantía de un acceso equitativo a los activos y los recursos.
- Las prácticas de RRD deben además reconocer y potenciar las capacidades de las personas, sustentarse en las necesidades que ellas mismas han identificado y priorizado, y empoderar a los grupos socialmente marginados para participar como agentes activos del cambio en la preparación y respuesta ante desastres.
- El marco post-2015 para la RRD debe promover la igualdad de género así como la diversidad social y cultural como metas básicas a lograr en tanto derechos en sí y también como aspectos clave de la resiliencia frente a desastres.
- Los Gobiernos deben crear un entorno propicio para la participación y/o liderazgo de personas socialmente marginadas y organizaciones de base en los procesos de toma de decisiones y diseño de programas de RRD.
- El proceso de seguimiento del marco post-2015 para la RRD debe incorporar una dimensión de vulnerabilidad social en el diseño de un nuevo conjunto de indicadores. Los datos deben ser recopilados, evaluados y analizados desagregados no solo por género sino también por otros aspectos de vulnerabilidad social, cuando corresponda, entre otros edad, discapacidad, procedencia étnica y condición socioeconómica.

Vulnerabilidad e inclusión en el MAH

Párrafo 13 (d): “Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación.”

Párrafo 13 (e): “Al elaborar los planes para la reducción de los riesgos de desastre se deben tomar debidamente en consideración la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los grupos vulnerables.”

Párrafo 13 (f): “Se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre.”

Párrafo 16 (iii) (h): “Promover la participación de la comunidad en las actividades de reducción de los riesgos de desastre mediante la adopción de políticas específicas, el fomento de la acción concertada, la gestión estratégica de los recursos de voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades y la delegación y transferencia de la autoridad y los recursos necesarios.”

Párrafo 17 (ii) (d): “Crear sistemas de alerta temprana centrados en la población, en particular sistemas que permitan alertar a tiempo y en forma clara a las personas expuestas, teniendo en cuenta las características demográficas, el género, la cultura y el modo de vida de los destinatarios, que den orientación sobre la forma de actuar en caso de alerta.”

Párrafo 18 (i) (a): “Proporcionar información clara sobre los riesgos de desastre y las distintas formas de protección, en particular a los ciudadanos de las zonas de alto riesgo, para motivar a la población y permitirle tomar medidas para reducir los riesgos y aumentar su resiliencia. La información debe incorporar los conocimientos tradicionales y autóctonos pertinentes y el patrimonio cultural y adaptarse a los distintos tipos de destinatarios, teniendo en cuenta los factores culturales y sociales.”

Párrafo 18 (ii) (h): “Promover la inclusión de nociones de reducción del riesgo de desastre en las secciones pertinentes de los programas de estudio escolares en todos los niveles y la utilización de otros canales formales e informales para transmitir la información a los jóvenes y los niños.”

Párrafo 18 (ii) (m): “Garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre.”

Párrafo 18 (iv) (p): “Promover la participación de los medios de comunicación, con miras a fomentar una cultura de resiliencia ante los desastres y una fuerte participación comunitaria en campañas constantes de educación de la ciudadanía y en consultas públicas a todos los niveles de la sociedad.”

Prácticas de desarrollo social y económico – Párrafo 19 (ii) (g): “Fortalecer los mecanismos de las redes de protección social para ayudar a los pobres, los ancianos y los discapacitados y a otros grupos afectados por los desastres. Mejorar los planes de recuperación con la introducción de programas de formación psicosocial a fin de mitigar los daños psicológicos sufridos por las poblaciones vulnerables, en particular los niños, tras los desastres.”

Párrafo 19 (ii) (i): “Empeñarse debidamente en evitar que los programas para las personas desplazadas aumenten el riesgo y la vulnerabilidad ante las amenazas.”

Párrafo 20 (f): “Elaborar mecanismos específicos para lograr que las partes interesadas, así como las comunidades, participen activamente en la reducción del riesgo de desastre y asuman plenamente la tarea, en particular aprovechando el voluntariado.”

Vulnerabilidad e inclusión en las declaraciones y consultas sobre el sucesor del MAH

Revisión de Medio Término

- “Durante la última década, se ha explorado con entusiasmo la idea de incorporar la reducción de desastres en los planes de estudios. Una encuesta sobre la percepción de los niños, las niñas y los/ las adolescentes en diez países señala que estos grupos consideran que se han observado avances en esta área. Sin embargo, existe poca evidencia en la bibliografía que sugiera que ello se ha logrado dentro del marco de una planificación educativa estratégica en el ámbito de los países. A menudo se subestima la complejidad que supone incorporar nuevos materiales en los planes de estudio.” (pág. 20)
- “Otro elemento en el que se observó que los avances están rezagados es en la ejecución de los temas transversales del MAH: un enfoque de amenazas múltiples, una perspectiva de género y la diversidad cultural, la participación comunitaria y voluntaria [...]. La inclusión de una perspectiva de género y una participación comunitaria eficaz son las áreas en las que parece que se ha logrado un menor progreso. Ambos puntos se plantearon en el minucioso estudio encomendado en el marco de la Revisión de Medio Término sobre el papel de las mujeres como factor de cambio en la reducción del riesgo de desastres [...]. Los datos iniciales del HFA Monitor 2009-2011 señalan que una cantidad impresionantemente alta de países (62 de 70) no recopilan información desagregada por género con relación a la vulnerabilidad y las capacidades existentes.” (págs. 38 y 39)

Informe de síntesis

- “Abordar el riesgo más allá de 2015 también exige atención a los cambios sociales y anticipar la influencia de la evolución del papel de las mujeres, la presión y la demografía de los jóvenes como agentes de cambio, la dinámica de la nueva familia y las estructuras comunitarias que sustentan la resiliencia y el papel de las redes sociales para el intercambio de información y el aumento de la rendición de cuentas.” (pág. 7)
- “Aumento del liderazgo de las mujeres: Un gran número de mujeres está trabajando colectivamente para combatir los efectos adversos de los desastres y aumentar la resiliencia de las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, las responsabilidades familiares y de los ingresos, junto con el acceso limitado a los servicios básicos, derechos de propiedad y el empleo de calidad, en muchos países siguen limitando la participación de las mujeres y las niñas en los procesos de toma de decisiones públicas tales como la formulación de prioridades e inversiones en la reducción del riesgo de desastres.” (pág. 12)
- “Las consultas reafirmaron [...] la determinación de las mujeres a asumir el liderazgo en la promoción de la reducción del riesgo de desastres a escala local y nacional. Las acciones específicas recomendadas por el Día Internacional para la Reducción de Desastres y las reuniones del HFA 2 incluyen el reconocimiento de

las contribuciones actuales y potenciales de las organizaciones de mujeres, el fortalecimiento de sus capacidades y la coordinación y la promoción de compromisos institucionales y la rendición de cuentas para la reducción del riesgo con equidad de género y el desarrollo sostenible.” (págs. 12 y 13)

- “Se pusieron de relieve en varias ocasiones cuestiones relacionadas con la participación comunitaria. Se prestó especial atención a la importancia de garantizar la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones y la construcción de alianzas con asociaciones comunitarias o de base de jóvenes, mujeres, residentes informales, agricultores, pastores, pescadores, pueblos indígenas y grupos religiosos locales, entre otros. Las partes interesadas pidieron más apoyo para la creación de capacidades y la sensibilización a escala local para el HFA2 [...]. Otros hicieron hincapié en la importancia de involucrar a las comunidades y facilitar su participación.” (pág. 14)
- “Se alentaron los enfoques integradores de la reducción de los desastres [...] con un énfasis en facultar a las mujeres y los jóvenes a participar y liderar. En particular, la preocupación por la supervivencia, el bienestar y la protección de los niños surgió en muchas de las consultas. Se hizo hincapié en la seguridad escolar, la educación y la garantía de que los niños y los jóvenes participan en el análisis de riesgos y las iniciativas de aumento de la resiliencia.” (pág. 14)
- “La discapacidad se reconoce como una cuestión que ha recibido muy poca atención, con la consecuencia de un aumento de la exposición de las personas con discapacidad y la pérdida de la oportunidad de aprovechar sus capacidades únicas, incluidos los discapacitados físicos, ciegos y sordos. Lo anterior se ha identificado como una prioridad para la acción concertada en el HFA2, que debe exigir su participación necesaria en los procesos de toma de decisiones relativa a la gestión del riesgo de desastres.” (pág. 14)
- “Las acciones específicas recomendadas [...] incluyeron la provisión de evaluaciones de datos demográficos y desagregados por sexo del riesgo y las pérdidas por desastres y la aclaración de la responsabilidad de la ejecución y seguimiento de indicadores desagregados por sexo.” (pág. 17)

Resumen del Presidente

“Se centró la atención en los esfuerzos dirigidos a velar por que todas las escuelas y los hospitales se construyan de conformidad con las normas de resiliencia, que se establezcan todas las medidas necesarias para la preparación de las escuelas y los hospitales, y que se hayan abordado las necesidades de las personas con discapacidades.” (pág. 3)

“Hacer partícipes a las comunidades para lograr resultados: Los enfoques que son culturalmente sensibles y se basan en los principios de inclusión, participación y empoderamiento han sido identificados como medios para velar por que se genere un impacto sostenido en el aumento de la resiliencia. Las mujeres son la fuerza motriz para lograr sociedades resilientes. Por su parte, los pueblos indígenas, las personas desplazadas, los grupos juveniles e infantiles, los ancianos, las personas con discapacidades y la amplia variedad de asociaciones voluntarias han demostrado la forma en que han tomado acciones para reducir el riesgo de desastres. El respeto al patrimonio cultural puede aumentar la resiliencia de las comunidades. [...] La inclusión sistemática y significativa de las comunidades en la planificación, la toma de decisiones y la ejecución de políticas es un elemento imprescindible.” (pág. 3)

“Existe sólida evidencia de que el empoderamiento de las comunidades y de los gobiernos locales para identificar y gestionar los riesgos cotidianos y para participar en el desarrollo de estrategias, presupuestos y programas para la reducción del riesgo de desastres sientan una sólida base para aumentar la resiliencia.” (pág. 3)

Documento sobre elementos propuestos

Pese a las recomendaciones anteriores según lo detallado más arriba, en el documento sobre elementos propuestos no aparece mención alguna de aspectos de género u otros aspectos sociales de la vulnerabilidad. Tampoco se hace referencia a la importancia de la información desagregada por género en el conjunto de indicadores propuesto.

LECTURA RECOMENDADA

Aprender del nivel local para una RRD efectiva:

Comisión Huairou (2013) *What communities want: putting community resilience priorities on the agenda for 2015*. Comisión Huairou.

Breve resumen de recomendaciones para una resiliencia sensible al género:

GenCap Advisers, IASC GSWG y OCHA (2013) *Key messages on a gender perspective of resilience*.

Investigaciones encargadas por EIRD/ONU sobre el Papel de la mujer como factor de cambio en la reducción del riesgo de desastres:

Gupta, S. y Leung, I. (2011) *Turning Good Practice into Institutional Mechanisms: Investing in Grassroots Women's Leadership to Scale Up Local Implementation of the Hyogo Framework for Action. An in-depth study for the HFA Mid-Term Review*. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas, Ginebra.

Recurso de utilidad para explicar la RRD con integración de discapacidad:

Handicap International (2008) *Mainstreaming Disability in Community Based Disaster Risk Reduction. A Training Manual for Trainers and Field Practitioners*. Handicap International India, Nueva Delhi.

Para una recopilación exhaustiva de artículos que abordan la dimensión de vulnerabilidad social y capacidad de la RRD, ver:

Wisner, B., Gaillard, J.-C. y Kelman, I. (2012) *The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction*. Londres: Routledge.