



Asamblea General

Distr. general
16 de junio de 2014
Español
Original: inglés

Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres

Comité Preparatorio

Primer período de sesiones

Ginebra, 14 y 15 de julio de 2014

Tema 6 del programa provisional

Consideraciones sobre el marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015

Posibles elementos del marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015

Nota de la secretaría*

Antecedentes

La Asamblea General, en su resolución 66/199 de 22 de diciembre de 2011, solicitó a la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (UNISDR) que facilitara la elaboración de un marco de reducción del riesgo de desastres para el período posterior a 2015. En su resolución 67/209, de 21 de diciembre de 2012, la Asamblea solicitó a la UNISDR que actuara como secretaría de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y que coordinara las actividades preparatorias en consulta con todos los interesados. En su resolución 68/211, de 20 de diciembre de 2013, la Asamblea decidió que la Tercera Conferencia Mundial tendría como resultado un documento conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción.

En el presente documento se exponen los elementos que podrían conformar el marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015, elaborados a partir del informe de recopilación de las consultas sobre el marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 (A/CONF.224/PC(I)/5). El objetivo es apoyar las negociaciones intergubernamentales del proceso preparatorio para la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres.

* Este documento se presentó con retraso debido a la necesidad de celebrar consultas internas.



Preámbulo

1. La base del marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 está constituida por el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, de 1989, la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro, de 1994, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, de 1999.
2. La aprobación y aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres han marcado un hito en los esfuerzos por impulsar las iniciativas locales y nacionales para reducir el riesgo de desastres, y por fortalecer la cooperación internacional mediante la elaboración de estrategias, planes y políticas regionales y la creación de plataformas mundiales y regionales para la reducción del riesgo de desastres, así como la aprobación, por el sistema de las Naciones Unidas, del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia.
3. Las autoevaluaciones bienales realizadas por los países con ayuda del programa HFA Monitor han demostrado ser un instrumento importante para apoyar la aplicación y el aprendizaje. Esas autoevaluaciones indican que ha habido un progreso gradual en todas las regiones y en todas las prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo, en particular en el fortalecimiento de los marcos institucionales, legislativos y de políticas de los países, la alerta temprana, la preparación para responder a los desastres y la evaluación del riesgo, la educación, la investigación y el fomento de la conciencia pública y de una visión común del riesgo de desastres. Además de la sociedad civil y de las organizaciones científicas, los funcionarios de las administraciones locales, los parlamentarios y las empresas han desempeñado un papel cada vez más activo en la ejecución de la misión central del Marco de Acción de Hyogo. Junto con los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ello ha contribuido a reducir la mortalidad, particularmente en el caso de las inundaciones, las sequías y las tormentas tropicales.
4. Los países han notificado menos avances en relación con la prioridad de acción 4, que se refiere a la reducción de los factores de riesgo subyacentes y la lucha contra las causas de la creación de riesgo. Además, aunque numerosos países señalan un aumento sustancial de sus inversiones públicas para gestionar el riesgo de desastres, el nivel de esas inversiones sigue siendo bajo en comparación con la visión propuesta en el Marco de Acción de Hyogo.
5. El riesgo de desastres es el resultado combinado del peligro, la exposición y la vulnerabilidad. Los países tienen modos de influir en el aumento de los peligros, la exposición y las vulnerabilidades a lo largo del tiempo, así como en los riesgos a los que hay que hacer frente y en la resiliencia económica y social, es decir, la capacidad de absorber las pérdidas y recuperarse de ellas.
6. Los factores de riesgo subyacentes, como el desarrollo económico dispar, la mala planificación y gestión del desarrollo urbano y regional, la disminución de los servicios reguladores de los ecosistemas, la pobreza y la desigualdad, la debilidad de la gobernanza y de la capacidad local y el cambio climático, agravan el riesgo de desastres y, por ende, aumentan las pérdidas experimentadas. Al mismo tiempo, esos factores condicionan también la resiliencia de los hogares, las comunidades, las empresas y el sector público y, por lo tanto, influyen en que las pérdidas causadas por los desastres tengan o no una gama más amplia de repercusiones sociales, políticas y económicas a breve y largo plazo. Aunque todos los países están expuestos al riesgo de desastres, este suele ser mayor, y la resiliencia menor, en los países en desarrollo.

7. La información existente indica que, tanto en los países de ingresos más altos como en los de ingresos más bajos, el aumento de la exposición de las personas y los bienes ha sido más rápido que la disminución de la vulnerabilidad, lo que ha generado nuevos riesgos y un incremento constante de las pérdidas socioeconómicas. Al mismo tiempo, la creación continua de nuevos riesgos, que se suman al riesgo ya existente, exige esfuerzos constantes por reducir la vulnerabilidad. Muchos gobiernos están teniendo que enfrentar ahora niveles crecientes de pasivos contingentes y riesgo soberano. Esto resulta difícil sobre todo para los países con economías pequeñas y vulnerables y con espacios fiscales reducidos, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países menos adelantados y los países en desarrollo sin litoral.

8. Este círculo vicioso, que pone en peligro la seguridad, el bienestar y las aspiraciones de las personas, las comunidades y los países, puede revertirse con un enfoque combinado que prevenga la creación de riesgo futuro, reduzca los niveles de riesgo ya existentes y refuerce la resiliencia social y económica, tanto en el sector público como en el privado. La recuperación y la reconstrucción brindan enseñanzas y oportunidades fundamentales para ello. La sensibilización pública y la educación son decisivas para crear un entorno propicio.

9. La integración de los costos y los beneficios de un enfoque de ese tipo contribuiría a aumentar la validez de las evaluaciones económicas, las estrategias de competitividad y las decisiones de inversión, también en las calificaciones crediticias, los análisis del riesgo y los pronósticos del crecimiento. Se necesitan inversiones públicas y privadas que tengan en cuenta el riesgo en los sectores fundamentales, como la salud, la educación, el transporte, la agricultura, el turismo, el desarrollo urbano y otros, junto con la integración de los marcos institucionales, legislativos y de políticas y de los mecanismos, las capacidades y los instrumentos de aplicación para hacer frente al riesgo climático y al riesgo de desastres.

10. El Marco de Acción de Hyogo ha ofrecido una orientación clara sobre las medidas prioritarias que se han de adoptar para reducir la exposición y la vulnerabilidad en los distintos sectores. El resultado previsto sigue siendo válido. Hay que continuar trabajando con persistencia y perseverancia. Pero para maximizar los efectos de los esfuerzos desplegados se requiere una focalización más potente y específica, mediante la fijación de metas adicionales, a fin de evitar las duplicaciones y las lagunas. Debe hacerse más hincapié en la adopción de medidas, con inclusión de políticas públicas, que promuevan la acción local, aumenten la coherencia entre los distintos niveles institucionales, políticas sectoriales e instrumentos financieros y entre las funciones, responsabilidades y acciones de todos los interesados, junto con reforzar la rendición de cuentas, y evalúen y vigilen los efectos de las actividades en el plano local, nacional y mundial.

11. Ante esta situación, se propone elaborar un instrumento que aproveche y refuerce el Marco de Acción de Hyogo y los marcos y estrategias internacionales anteriores para guiar la acción nacional e internacional en los próximos 20 años.

A. Propósito y resultado

12. El propósito del marco es gestionar el riesgo climático y de desastres en el desarrollo local, nacional e internacional para aumentar la resiliencia de las personas y los países.

13. El resultado previsto del Marco de Acción de Hyogo, a saber, "[l]a reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países", sigue siendo válido.

B. Ámbito de aplicación

14. De conformidad con el Marco de Acción de Hyogo y la Estrategia de Yokohama, el ámbito de aplicación de este marco de acción comprende el riesgo relacionado con los peligros geológicos, climáticos, meteorológicos, ambientales y tecnológicos. La responsabilidad principal de la gestión holística del riesgo compete a los países.

C. El Plan de Acción

15. Para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, los países deben tener un plan de acción basado en tres objetivos que se refuerzan mutuamente:

a) Prevenir la creación de nuevos riesgos adoptando trayectorias de desarrollo y crecimiento que tengan en cuenta el riesgo y reduzcan al mínimo el aumento de la exposición y la vulnerabilidad;

b) Reducir el riesgo existente mediante medidas encaminadas a disminuir la exposición y la vulnerabilidad, incluida la preparación para casos de desastre;

c) Reforzar la resiliencia mediante medidas sociales y económicas que permitan a los países y las personas absorber las pérdidas, reducir al mínimo las repercusiones y recuperarse.

16. Estos tres objetivos complementan los del Marco de Acción de Hyogo y se aplicarán teniendo en cuenta los principios rectores y las medidas que se exponen a continuación, en las secciones D y E.

D. Principios rectores

17. Los principios enunciados en la Estrategia de Yokohama y el Marco de Acción de Hyogo siguen siendo totalmente pertinentes y se complementarán con los siguientes principios rectores a fin de asegurar la aplicación coherente del Plan de Acción:

a) La acción encaminada a prevenir la creación de nuevos riesgos y reducir el riesgo ya existente es un componente esencial de la gobernanza;

b) La sostenibilidad del desarrollo depende de su capacidad de prevenir la creación de nuevos riesgos y reducir el riesgo ya existente;

c) Para una eficaz prevención y reducción del riesgo de desastres es preciso adoptar decisiones que tengan en cuenta el riesgo, lo cual a su vez requiere la disponibilidad de información basada en la ciencia y de dominio público, en particular sobre las pérdidas y las repercusiones socioeconómicas causadas por los desastres, los peligros, la exposición y la vulnerabilidad;

d) Para prevenir la creación de nuevos riesgos y reducir riesgo ya existente se necesita la participación y el empoderamiento de toda la sociedad, la igualdad efectiva, la inclusión y la participación no discriminatoria, y la asunción de responsabilidades por todos los interesados;

e) Aunque las causas y las consecuencias del riesgo pueden ser nacionales, transfronterizas o mundiales, los riesgos de desastres tienen características locales y específicas y su gestión requiere la total participación y el pleno empoderamiento de las comunidades, los dirigentes y los administradores locales, y el respeto de los conocimientos locales e indígenas;

f) La adopción de medidas para prevenir la creación de nuevos riesgos de desastre y reducir el riesgo ya existente constituye una obligación jurídica internacional que tiene por objeto proteger a las personas, sus medios de sustento y sus bienes, respetando al mismo tiempo los derechos humanos;

g) La gestión eficaz del riesgo de desastres y la vigilancia y el examen coherentes de los progresos realizados exigen la distribución de responsabilidades y acciones claras y alineadas entre las distintas partes interesadas del sector privado y entre todas las instituciones públicas, incluidas las ramas ejecutiva y legislativa, a nivel local y central;

h) En la planificación y aplicación de la gestión del riesgo de desastres deben tenerse debidamente en cuenta las diferentes capacidades de los países y las comunidades.

E. Aplicación

18. Se proponen las siguientes medidas para la aplicación:

a) Registrar y contabilizar sistemáticamente todas las pérdidas y las repercusiones causadas por desastres, estimar periódicamente la probabilidad (el riesgo) de desastres a que están expuestos la población y los bienes económicos y fiscales en el contexto de un clima variable y cambiante y, con ese fin, organizar plataformas nacionales sobre el riesgo y foros sobre las perspectivas en que participen múltiples interesados.

b) Velar por que los planes locales y nacionales prevengan la creación de nuevos riesgos, reduzcan el riesgo ya existente y fortalezcan la resiliencia fijando metas y plazos claros, y por que se establezcan los indicadores y mecanismos necesarios para vigilar, evaluar periódicamente y comunicar los progresos realizados. Para la formulación y aplicación de esos planes se requieren la plena participación de todas las instituciones legislativas y ejecutivas y de los interesados del sector privado y una clara autoridad de supervisión.

c) Asegurar la coherencia de los marcos nacionales de políticas públicas y desarrollarlos mejor, según sea necesario, para que, mediante la definición de las funciones y responsabilidades:

i) Guíen al sector público en los esfuerzos por hacer frente al riesgo de desastres que puedan afectar a los servicios y la infraestructura de propiedad pública, o que estén administrados o regulados por el sector público, y al medio ambiente;

ii) Regulen e incentiven la adopción de medidas por las familias, las comunidades, las empresas y las personas, especialmente a nivel local.

d) Adoptar políticas públicas específicas para la recuperación después de los desastres, la reconstrucción y los desplazamientos, y para la gestión del riesgo en el desarrollo urbano informal y las zonas rurales propensas a desastres, como las tierras secas y las regiones expuestas a sequías.

e) Revisar los instrumentos financieros y fiscales existentes, incluidos los instrumentos de cooperación para el desarrollo, a fin de apoyar inversiones públicas y privadas que tengan en cuenta el riesgo.

f) Estimular la elaboración, junto con las asociaciones profesionales y el sector privado, de normas de calidad de la gestión del riesgo de desastres y mecanismos de cumplimiento, incluida la certificación, en sectores específicos, y el uso de las normas pertinentes que ya existan, como el Reglamento Sanitario Internacional.

g) Alentar la integración de compromisos voluntarios de todos los interesados, con inclusión de la sociedad civil y el sector privado, en los planes locales y nacionales para la gestión del riesgo de desastres.

F. Sensibilización pública y educación

19. La sensibilización pública, la educación en todos los niveles y la formación y capacitación profesionales sobre la interdependencia de los desastres con el desarrollo, el cambio climático y la variabilidad del clima, la vulnerabilidad al riesgo de desastres y la exposición son los fundamentos de la cultura de prevención y de la aplicación de este marco.

20. Se requieren medidas específicas para:

a) Guiar a las instituciones educacionales en la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de estudios escolares, universitarios y de desarrollo profesional, y en los programas de educación informal;

b) Reforzar la sensibilización pública sobre el riesgo de desastres a nivel local y nacional, en estrecha colaboración con los medios de comunicación, las asociaciones profesionales y la sociedad civil;

c) Seguir promoviendo la mejora de los sistemas de alerta temprana y la disponibilidad de información sobre el clima para asegurarse de que las personas y las comunidades sepan cómo actuar en caso de alerta;

d) Estimular un debate y examen público e institucional, que incluya a los parlamentarios y otros funcionarios electos, sobre la prevención y la reducción del riesgo de desastres, tomando como base, entre otras cosas, los informes sobre los progresos realizados en la ejecución de los planes locales, nacionales e internacionales.

G. Cooperación, vigilancia, presentación de informes y examen a nivel internacional

21. La vigilancia es esencial para evaluar los progresos realizados y adoptar las medidas correctivas que sean necesarias. El actual programa HFA Monitor deberá mejorarse para medir más eficazmente los avances logrados.

22. Para aplicar este marco y medir los progresos realizados se propone establecer metas mundiales e indicadores de resultados. También se propone elaborar familias de indicadores de productos para apoyar a los países en la elaboración y la vigilancia de sus planes locales y nacionales (véase el anexo).

23. Se propone que los progresos realizados en el Plan de Acción se examinen periódicamente a través del Foro Político de Alto Nivel con el fin de evaluar y ajustar la aplicación en el contexto del examen de los progresos realizados respecto de los compromisos de desarrollo sostenible para después de 2015.

24. Los exámenes voluntarios efectuados por homólogos de distintos grupos de países pueden representar un mecanismo muy útil para respaldar los exámenes nacionales de los progresos realizados, el aprendizaje mutuo, el intercambio de prácticas óptimas y la cooperación.

25. La Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas y foros regionales destinados a ese fin seguirán siendo mecanismos importantes para que los múltiples interesados participantes forjen alianzas, evalúen periódicamente los progresos efectuados en la aplicación y compartan sus prácticas y conocimientos relativos a las políticas, programas e inversiones que tienen en cuenta el riesgo, entre otras cosas sobre las cuestiones del clima y el desarrollo. Las plataformas nacionales desempeñarán un papel crucial en el fomento de la elaboración y vigilancia de los planes locales y nacionales.

26. Se reactivará el Comité Científico y Técnico establecido por la Asamblea General en su resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, que se transformará en un mecanismo internacional de asesoramiento científico para fortalecer la base de datos empíricos en apoyo de la aplicación y vigilancia de este marco; promover la investigación científica sobre las pautas y las tendencias del riesgo, y las causas y los efectos del riesgo de desastres en la sociedad; promover y apoyar la disponibilidad y aplicación de información científica para la adopción de decisiones; y utilizar los exámenes posteriores a los desastres como oportunidades para aprender y mejorar la política pública.

27. Se insta a las organizaciones intergubernamentales de carácter mundial y regional, con inclusión de las instituciones financieras internacionales y el sistema de las Naciones Unidas, por conducto del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia, y al Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a que apoyen a los países y a otros interesados en la aplicación de este marco, en particular en la elaboración de las políticas y normas sectoriales pertinentes, el establecimiento de mecanismos de vigilancia y el fortalecimiento de las capacidades.

28. En la cooperación internacional debe darse prioridad al aumento de la capacidad de gestión del riesgo de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, por los medios que sean adecuados.

29. En particular, se solicita a la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres que apoye la aplicación de este marco mediante la mejora del programa HFA Monitor y la preparación de informes periódicos sobre los progresos realizados en la aplicación; la elaboración de orientaciones basadas en datos científicos; la prestación de apoyo a los países, también a través de las plataformas nacionales o sus equivalentes, para la vigilancia de las tendencias y las pautas del riesgo de desastres, y de las pérdidas y las repercusiones causadas por estos; el fortalecimiento y la convocación de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y el apoyo a la organización de plataformas y foros regionales para reducir ese riesgo; el fortalecimiento de la cultura de prevención a través de iniciativas que promuevan esa cultura y difundan información sobre el riesgo y las políticas y prácticas pertinentes; la coordinación de la revisión de la Terminología sobre la reducción del riesgo de desastres de 2009; la facilitación de la reactivación y transformación del Comité Científico y Técnico y la prestación de apoyo a este comité; y el liderazgo en la revisión del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia.

H. Fase de transición

30. Las actividades iniciadas en el ámbito de las prioridades estratégicas del Marco de Acción de Hyogo seguirán adelante, para mantener el impulso positivo y también porque el logro de un impacto y un cambio sistémico importante requerirá la persistencia y perseverancia de todos los interesados en los próximos 20 años.

31. A fin de que refleje avances importantes, se propone aumentar la duración del ciclo de presentación de informes con el HFA Monitor de dos a cuatro años, de modo que el próximo ciclo abarque de 2015 a 2018. El sistema de indicadores existente se ampliará, para facilitar la medición de los progresos realizados en la consecución del resultado previsto y de los objetivos y su adaptación a nivel nacional.

32. Las estrategias, los planes y los programas regionales existentes podrían ajustarse teniendo en cuenta este nuevo marco.

Anexo

Parte A Metas mundiales e indicadores

Se proponen tres metas mundiales para los diez primeros años:

- a) Reducir a la mitad la mortalidad causada por desastres de aquí a 2025 (o reducirla en un porcentaje dado en un período de tiempo dado);
- b) Reducir las pérdidas económicas causadas por desastres en un porcentaje dado de aquí a 2025;
- c) Reducir los daños a las viviendas y los centros de educación y de salud causados por desastres en un porcentaje dado de aquí a 2025.

Fundamentación

Las **metas mundiales** se expresan en términos de un nivel de reducción de las pérdidas y las repercusiones causadas por desastres. Las *pérdidas* causadas por desastres son las pérdidas humanas, físicas y económicas asociadas con diferentes peligros, y constituyen un indicador del riesgo materializado. Pueden dar lugar a *repercusiones* sociales y económicas de corto a largo plazo, según la resiliencia de los hogares, las comunidades, las empresas y las naciones. La reducción de las pérdidas causadas por desastres es un indicador indirecto del logro de la sostenibilidad y el crecimiento. La reducción de las repercusiones causadas por los desastres es un indicador indirecto del logro de la resiliencia y la inclusividad.

Las **metas mundiales** pueden ser utilizadas por todos los países: por ejemplo, la reducción a la mitad de la mortalidad causada por desastres en un pequeño Estado insular en desarrollo, de un promedio anual de 20 a un promedio anual de 10, sería equivalente a reducir a la mitad la mortalidad en el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica (los países del grupo BRICS), por ejemplo de 2.000 a 1.000 como promedio anual, aun cuando la mortalidad absoluta sea de un orden de magnitud diferente.

Los **indicadores de resultados** relativos a las pérdidas y las repercusiones causadas por desastres, que pueden elaborarse a partir de las bases de datos sobre las pérdidas causadas por desastres a nivel nacional y mundial, medirían la consecución de las **metas mundiales**. Aunque no todos los países registran sistemáticamente las pérdidas causadas por los desastres, la adopción de las **metas mundiales** como parte del marco sería un poderoso incentivo a hacerlo.

Parte B

Indicadores para apoyar la formulación y vigilancia de los planes nacionales

Para medir el cumplimiento de los tres objetivos del marco, los países establecerán metas nacionales adecuadas, cuyo cumplimiento se medirá por medio de familias de **indicadores de productos**.

<i>Objetivos</i>	<i>Familias de indicadores propuestas</i>
Prevenir la creación de nuevos riesgos	La primera familia de indicadores mediría el grado en que se han abordado eficazmente los factores subyacentes del riesgo y la resiliencia, en particular mediante políticas públicas para prevenir la generación de riesgos. Esta familia contendría seis grupos de indicadores, relativos al desarrollo económico dispar, la pobreza y la desigualdad, la degradación ambiental, la mala planificación y gestión del desarrollo urbano, el cambio climático y la debilidad de la gobernanza.
Reducir el riesgo ya existente	La segunda familia de indicadores mediría los niveles actuales de riesgo de desastres existentes en el país en relación con parámetros económicos importantes, como la inversión, la deuda y la capacidad fiscal. Esta familia de indicadores proporcionaría una base objetiva para evaluar la eficacia de las políticas públicas de reducción del riesgo. Al mismo tiempo, permitiría también a los gobiernos determinar el interés en asumir riesgos y optimizar sus inversiones en la gestión del riesgo de desastres en relación con su capacidad fiscal.
Reforzar la resiliencia	La tercera familia de indicadores mediría la resiliencia. Esta familia contendría tres grupos de indicadores que medirían la resiliencia fiscal del Estado, la resiliencia social de los hogares y las comunidades y la resiliencia de las empresas. Esta familia de indicadores proporcionaría información sobre la eficacia de las políticas públicas de fortalecimiento de la resiliencia e indicaría si los países, las empresas y las comunidades pueden absorber las pérdidas causadas por desastres y recuperarse de ellas de un modo que reduzca al mínimo las repercusiones sociales y económicas negativas a breve y largo plazo.