Documento de debate para la tercera reunión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y Conferencia Mundial sobre Reconstrucción

8 a 13 de mayo de 2011, Ginebra

Introducción

La Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres de la EIRD es el principal encuentro mundial de interesados que se han comprometido con la reducción del riesgo de desastres y con aumentar la resiliencia de las comunidades y las naciones. La tercera reunión, convocada conjuntamente con la Conferencia Mundial sobre Reconstrucción, se basará en los compromisos existentes, las prioridades establecidas y las acciones que ayuden a reforzar la resiliencia en el ámbito local.

La tercera reunión de la Plataforma Mundial también reflejará los resultados del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo y empezará a establecer prioridades y procesos para cumplir las recomendaciones. El informe de evaluación global de 2011 aportará pruebas sobre las que basar las prioridades relativas a la reducción del riesgo de desastres. La publicación conjunta del Banco Mundial y las Naciones Unidas Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention (Amenazas naturales, desastres antinaturales: La economía de la prevención eficaz) de 2010 también contribuirá a los debates acerca de cómo dar más impulso a la reducción del riesgo.

El tema de la tercera reunión de la Plataforma Mundial es: "Invertir hoy para un mañana más seguro: una mayor inversión en medidas locales" La participación efectiva de las comunidades y las autoridades locales en la planificación de unos enfoques integrados y previsores de múltiples peligros respecto a los desastres constituye un componente importante de la reducción del riesgo de desastres, así como un requisito explícito del Marco de Acción de Hyogo. Tanto del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo como del informe de evaluación global de 2011 se extrae la observación fundamental de que los acuerdos institucionales nacionales no bastan para promover la actuación efectiva cuando los recursos no llegan a las comunidades locales.

En el ámbito local es donde más se siente el impacto de los desastres y donde se deben percibir los efectos de la reducción del riesgo y los resultados. Para empoderar a las comunidades locales se necesita un apoyo más eficaz. Las autoridades locales (incluidos los alcaldes, los administradores de las ciudades y otros representantes civiles) desempeñan una función esencial a la hora de garantizar el aumento de la resiliencia de sus ciudades ante los desastres. Uno de los objetivos principales de la tercera reunión consistirá en instar a que aumente el compromiso con la acción local. Además, la función del sector privado, especialmente en el marco local, es una de las características clave de la Plataforma Mundial de 2011.

También han emergido otros temas merecedores de atención en la Plataforma Mundial, entre ellos, la infraestructura y la reconstrucción; la economía de la reducción del riesgo de desastres y la forja de alianzas y asociaciones en la acción de adaptación climática. Otro resultado fundamental de la Plataforma Mundial consistirá en analizar cómo avanzar en la incorporación de la reducción del riesgo de desastres a la planificación del desarrollo, ya sea en la gestión financiera, de la salud, de la educación, de las obras públicas, de las cuencas o forestal.

Para concluir, en el presente documento de debate se sugieren algunas esferas para guiar la actuación y los resultados potenciales de la tercera reunión. Las sugerencias son coherentes con las conclusiones y las observaciones principales del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo y del informe de evaluación global de 2011.

Avances y retos posteriores a la segunda reunión, celebrada en 2009

El resumen del Presidente sobre la Plataforma Mundial de 2009 estableció unas orientaciones comunes para la reducción del riesgo de desastres en las esferas de adaptación al cambio climático y protección de los más vulnerables, y estableció algunas metas para la financiación de la reducción del riesgo.

Recordatorio de los compromisos adquiridos en la segunda reunión de la Plataforma Mundial de 2009

El establecimiento de metas para la reducción del riesgo de desastres

- Para el año 2011 deberán haberse conducido evaluaciones nacionales sobre la seguridad de los planteles educativos y las instalaciones de salud existentes.
- Para el 2015 se deberán haber elaborado y ejecutado planes de acciones concretas para lograr escuelas y hospitales más seguros en todos los países propensos a los desastres.
- Para ese mismo año, se deberá haber incluido la reducción del riesgo de desastres en todos los planes educativos escolares.
- Para el 2015 todas las ciudades principales en las zonas propensas a los desastres deberán haber incluido y aplicado medidas para reducir el riesgo de desastres en sus códigos de construcción y del uso y aprovechamiento de la tierra.
- También se propusieron metas para: evaluaciones nacionales del riesgo, planes municipales de recuperación después de un desastre, sistemas de alerta temprana, riesgos hidrológicos y el cumplimiento de los códigos de construcción.
- El Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamamiento para el 2015 —año en que finalizará el plazo fijado para el Marco de Acción de Hyogo— las metas establecidas hayan logrado reducir a la mitad la pérdida de vidas que ocasionan los desastres.

El financiamiento de la reducción del riesgo de desastres

- 10 por ciento de los fondos de ayuda humanitaria a las labores para la reducción del riesgo de desastres.
- Una cifra meta del 10 por ciento para proyectos de reconstrucción y recuperación después de un desastre, al igual que para planes nacionales de preparación y respuesta.
- Asignación de al menos un 1 por ciento del financiamiento del desarrollo nacional y de todos los fondos de asistencia al desarrollo a las medidas para la reducción del riesgo, con las debidas consideraciones sobre la calidad del impacto.

Avances en los ámbitos regional y nacional

Durante los dos últimos años se han celebrado varias plataformas regionales y subregionales para la reducción del riesgo de

desastres en África, Asia y el Pacífico, los Estados Árabes y América. El desarrollo de plataformas regionales ha contribuido a la formulación y la adopción de importantes declaraciones políticas a escala ministerial y de jefes de Estado, y ha culminado con estrategias regionales de reducción del riesgo de desastres y planes de acción que desempeñarán una función importante a la hora de perfilar los debates y los resultados de la Plataforma Mundial de 2011. Además, agrupaciones globales y regionales de parlamentarios han emitido declaraciones de apoyo a la aplicación de la reducción del riesgo de desastres en sus países y regiones; coaliciones de alcaldes han asumido nuevas funciones de liderazgo en la gestión de desastres y el aumento de la resiliencia de las comunidades, y los gobiernos nacionales han aumentado considerablemente la atención prestada a la reducción del riesgo de desastres y han elaborado información detallada sobre sus avances, muchos de los cuales se reflejan en el informe de evaluación global.

Examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo

Las conclusiones del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo serán decisivas para las consideraciones de la tercera reunión de la Plataforma Mundial. El impulso político en pro de la reducción del riesgo de desastres, generado en los últimos cinco años, refleja el impacto, cada vez mayor, del Marco de Acción de Hyogo. En las sesiones plenarias informales de la Plataforma Mundial se dedicará tiempo a deliberar sobre las conclusiones del examen de mitad de período con objeto de garantizar que los resultados y las acciones de la tercera reunión sean coherentes con las conclusiones y las recomendaciones de dicho examen. La tercera reunión brinda la oportunidad de identificar vías de acción inmediatas con respecto a las recomendaciones del examen de mitad de período y de empezar a pensar en un sucesor del Plan de Acción de Hyogo, que está previsto que llegue a su fin en 2015.

Asamblea General de las Naciones Unidas: debate técnico informal sobre la reducción del riesgo de desastres

El debate temático sobre la reducción del riesgo de desastres celebrado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de febrero de 2011 en Nueva York constituye un ejemplo reciente del creciente impulso político. En dicho debate se instó a los Estados Miembros a que hagan uso de las experiencias compartidas, realicen tareas de planificación y prevención por adelantado, se comprometan con la participación de base comunitaria para movilizar la inversión y otros recursos, mejoren la recopilación de datos, intensifiquen los esfuerzos en materia de educación, participen en la mejora de la planificación urbana y compartan información y tecnología. También se instó sistemáticamente a la sensibilización continuada a fin de garantizar que las necesidades de las víctimas de desastres específicos de gran impacto permanezcan mucho más tiempo en la agenda internacional una vez que ya no se mencionen en los titulares de las noticias.

Retos y mensajes clave

El debate de la Plataforma Global estará integrado por varios mensajes derivados de las consultas, procesos e informes.

El primero de ellos guarda relación con la continuidad de los esfuerzos en pro de una reducción sustancial de las pérdidas ocasionadas por los desastres en términos de vidas y de activos sociales, económicos y medioambientales de las comunidades y de los países. La reducción del riesgo de desastres se está aplicando por medio de mecanismos e instrumentos de socorro y humanitarios, lo cual constituye una barrera estructural que impide la consecución de dicho objetivo. La reducción del riesgo de desastres se debería volver a considerar una actividad de desarrollo e incluirse en la reducción de la pobreza y la "planificación sectorial" (por ejemplo, en la gestión financiera, de la salud, de la educación, de las obras públicas, de las cuencas o forestal).

Otro mensaje clave es que, a pesar de las deficiencias que siguen existiendo y de la carencia de una cobertura universal, las inversiones en materia de preparación y en sistemas de alerta temprana parecen funcionar. Según el informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011, está descendiendo el riesgo de mortalidad por peligros de origen meteorológico tales como las inundaciones y los ciclones tropicales, particularmente en Asia. Hoy por hoy, el riesgo de morir a causa de ciclones o grandes desbordamientos de ríos en el Este de Asia ya es un 50 por ciento inferior a lo que era hace 20 años. El hecho de que se registre esta tendencia descendente a pesar de que cada vez son más las personas que se trasladan a llanuras inundables y zonas costeras propensas al riesgo resulta especialmente esperanzador.

Por otro lado, las pruebas recogidas en el informe de evaluación global apuntan a un crecimiento económico acelerado en muchos países de ingresos medianos y bajos, con el consiguiente aumento de los activos en riesgo. Esto quiere decir que, si bien los beneficios del crecimiento económico están provocando una reducción paulatina de la vulnerabilidad, un crecimiento mal planificado está poniendo en peligro a una buena parte de las infraestructuras públicas y privadas. El resultado más dramático son los daños a gran escala provocados en las viviendas, las escuelas, las instalaciones sanitarias y las infraestructuras críticas (como, por ejemplo, las carreteras, los puentes y las infraestructuras dedicadas a la gestión de los recursos hídricos), y los efectos sobre las empresas de todas las regiones y de todos los grupos de ingresos. El refuerzo y la búsqueda de unos compromisos más sólidos para la construcción de infraestructuras seguras podrían constituir, por ende, una consideración clave.

Por último, en lo concerniente a la reconstrucción después de los desastres y a los esfuerzos de recuperación, existe una preocupación, cada vez mayor, de que los escasos recursos, originalmente destinados a los programas de desarrollo, se desvíen con demasiada frecuencia. Sin una capacidad institucional y una planificación y coordinación coherentes entre todas las partes, se anulan todas las posibilidades de desarrollo, se malgastan los fondos y las poblaciones afectadas han de soportar una carga aún mayor. Con un aumento de la inversión en la acción local, se pueden ofrecer a las comunidades afectadas las herramientas y los medios para responder a los desastres con mayor rapidez, para mitigar los riesgos una vez se hayan producido dichos fenómenos y para asumir más responsabilidad con respecto a su propia seguridad.

El tema de la tercera reunión: una mayor inversión en medidas locales

La tercera reunión de la Plataforma Mundial brinda la oportunidad de reforzar aún más la resiliencia de las comunidades. En el fondo de este debate subyace la Campaña mundial para la reducción de los desastres de 2010-2011, "Ciudades resilientes", que se ha centrado en cuestiones concernientes a la gobernanza local y los riesgos urbanos. Dicha campaña se basa en campañas anteriores de la EIRD, entre ellas la iniciativa que prometía escuelas y hospitales más seguros, así como en los principios de urbanización desarrollados por la Campaña mundial a favor de la vida urbana 2009-2013 de ONU-Hábitat. La campaña "Ciudades resilientes" urge a las ciudades y a los gobiernos locales a estar preparados para enfrentar los retos que entrañan las amenazas naturales por medio de la reducción del riesgo y el desarrollo de la resiliencia ante los desastres.

Con esta campaña se pretende que las comunidades sean sostenibles y resilientes. "Preparémonos para los desastres" es una llamada a todos los alcaldes y gobiernos locales a que se unan para que tantas ciudades como sea posible sean tan resilientes como sea posible. También es un llamamiento a los grupos comunitarios locales, a los ciudadanos, a los planificadores, al sector académico y al sector privado para que se unan a estos esfuerzos. La movilización de estos interlocutores tan importantes en el proceso de reducción de riesgos es esencial para conseguir unas ciudades resilientes.

La campaña "Desarrollando ciudades reslientes" persigue tres objetivos clave:

Más conocimientos: aumentar la conciencia de los ciudadanos y los gobiernos a todos los niveles acerca de las ventajas de la reducción de los riesgos urbanos.

Buenas inversiones: identificación de asignaciones presupuestarias en los planes de financiación de los gobiernos locales destinadas a la inversión en actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres. **Construcciones más seguras**: inclusión de la reducción del riesgo de desastres en los procesos de planificación del desarrollo urbano participativos y protección de las infraestructuras críticas.

Provincia de Albay, Filipinas. Ciudad destacada de la campaña "Desarrollando ciudades reslientes"

Joey Salceda, Gobernador de la Provincia de Albay (Filipinas) y primer defensor de la campaña promovió una política "sin bajas" mediante una evacuación preventiva durante los desastres, y la asignación del 9 por ciento del presupuesto a la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo.

En palabras del propio Gobernador Salceda: "La reducción del riesgo de desastres no es un gasto, es una inversión. Aumenta los beneficios empresariales. Albay ha visto como aumentaba la inversión incluso después de tifones y erupciones volcánicas. Queremos exigirnos más a nosotros mismos y llegar más lejos en esta iniciativa, trascender los límites en materia de desarrollo por medio de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático".

Un estudio realizado para el examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo sobre los mecanismos financieros en el ámbito nacional y regional para la reducción del riesgo de desastres destacó el caso de la provincia filipina de Albay. Los resultados indican que son varios los elementos que han contribuido a una acción decisiva en el ámbito local: descentralización de responsabilidades y recursos discrecionales en forma de subvenciones fiscales y la demanda social de reducción del riesgo de desastres. El estudio señalaba la improbabilidad de que la acción sea efectiva cuando las voces locales no son lo suficientemente fuertes como para propugnar el establecimiento de prioridades entre los recursos en el ámbito gubernamental a favor de la reducción del riesgo de desastres.





Asimismo, el informe de evaluación global de 2011 y el examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo también han tomado en consideración las dimensiones locales de la reducción de los desastres y han identificado factores que contribuyen a la reducción del riesgo.

Comprender el riesgo en el ámbito local

La información acerca del riesgo —incluida la relativa a las amenazas y las vulnerabilidades que contribuyen al riesgo y a la comprensión de las opciones existentes para reducir el riesgo— es esencial para orientar las decisiones en materia de inversión dirigidas a unas infraestructuras más seguras, a la alerta temprana y a la preparación, así como a la generación de demanda pública de apoyo para el aumento de la resiliencia. No obstante, de acuerdo con algunos informes sobre el progreso en la ejecución del Marco de Acción de Hyogo, los Estados Miembros han avanzado de forma irregular en la identificación de pautas e impulsores del riesgo, en particular en el ámbito local.

Algunas provincias actualizan periódicamente sus amplias evaluaciones, mientras que a otras localidades les resulta difícil evaluar los riesgos con respecto a determinadas amenazas y determinar sus vulnerabilidades y capacidades. La mayoría de los países informan de una reducida disponibilidad de datos sobre pérdidas locales y de dificultades a la hora de conectar las evaluaciones locales con las pérdidas nacionales. Además, no pueden actualizar los datos sobre pérdidas y necesidades de información sobre riesgos de las comunidades locales. La información sobre el riesgo pocas veces está formulada de una manera suficiente o es fácilmente accesible para guienes la necesitan.

El equilibrio de la responsabilidad

Si bien el examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo apunta a una mayor aceptación y sensibilización por parte de los gobiernos nacionales con respecto a sus responsabilidades en materia de reducción del riesgo, también señala hacia una desconexión persistente entre las políticas nacionales y los procesos locales. Las autoridades locales y las asociaciones de múltiples interesados locales siguen buscando fuentes sostenibles de recursos económicos y técnicos para invertir en infraestructuras seguras y promover medidas de alerta temprana y preparación más adecuadas para sus respectivas localidades.

Algunos países se han propuesto aumentar la resiliencia en el ámbito local por medio de la descentralización de la autoridad y de los recursos. Cuarenta y ocho de los 81 países que presentaron informes en 2010 sobre sus avances en la ejecución del Marco de Acción de Hyogo confirmaron que la responsabilidad legal en materia de reducción del riesgo de desastres se confiere a los gobiernos locales. No obstante, únicamente el 24 por ciento confirmó la asignación presupuestaria a la reducción del riesgo de desastres y la gestión. Sin los recursos y la experiencia técnica adecuados, es improbable que las autoridades locales puedan cumplir sus responsabilidades descentralizadas en materia de reducción del riesgo de desastres.

Como ejemplo de buenos resultados, algunos gobiernos identificaron las funciones de gestión y reducción del riesgo de desastres que se habían descentralizado en su país. A causa de las economías de escala, algunas funciones están mejor situadas en los organismos de planificación centrales en el ámbito nacional o incluso subregional (internacional), concretamente los relacionados con la inversión pública en infraestructuras como las escuelas y los hospitales seguros, o en el desarrollo y la conservación de determinados aspectos de los sistemas de alerta temprana.

Sensibilización pública

La sensibilización pública para favorecer la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles y en todos los sectores sigue siendo un reto en todo el mundo. La legislación, una administración y una planificación óptimas, la libertad de prensa, unos medios de comunicación activos y las auditorías sociales pueden ayudar a mejorar la rendición de cuentas y a la sensibilización con respecto a los derechos y las obligaciones de todas las partes. Apoyar la función que desempeñan la mujer y los niños en la reducción del riesgo de desastres constituye otro modo de aumentar la visibilidad y la sensibilización con respecto a los peligros inherentes, mientras que el desarrollo de la capacidad de los gobiernos locales provoca una mayor transparencia en la toma de decisiones y la asignación de recursos.

El aumento de la sensibilización con respecto a la importancia de la reducción del riesgo, espacialmente en el ámbito local, guarda una estrecha relación con un proceso de consulta efectivo y una participación periódica de las organizaciones comunitarias. Las asociaciones que congregan a redes y consorcios de instituciones especializadas y organizaciones de la sociedad civil pueden convertirse en instrumentos fundamentales para obtener apoyo dentro del gobierno para la reducción del riesgo de desastres y las iniciativas de gestión en el ámbito local. Las instituciones académicas y las ONG desempeñan una función clave en el desarrollo de la capacidad de los gobiernos locales. Por ejemplo, la intensificación de la presión política provocada por la mayor sensibilización posterior a los grandes desastres ha dado lugar, a menudo, a una revisión de los marcos jurídico e institucional para la reducción del riesgo de desastres en un país.

En los países que han experimentado más desastres ha aumentado la sensibilización en materia de seguridad y se ha internalizado la necesidad de asegurarse de que no se olviden las conclusiones extraídas a raíz de un desastre, tal y como hace el Japón con su día nacional en conmemoración de los terremotos y su día nacional de la prevención del riesgo de desastres. No obstante, en un examen bibliográfico realizado para el examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo apenas se hallaron pruebas de estrategias nacionales integradas de sensibilización pública, educación y gestión de los conocimientos, y el informe de evaluación global de 2011 apuntaba a la existencia de amplias carencias en materia de sensibilización con respecto a los aspectos de la reducción del riesgo de desastres que guardan relación con el género.

Cuestiones a tener en cuenta

¿Qué pueden hacer los gobiernos nacionales para promover la sensibilización pública y la participación de los interlocutores locales en la reducción del riesgo?

¿Qué medidas se pueden adoptar para garantizar un acceso adecuado a la información relativa al riesgo con objeto de guiar las inversiones en materia de desarrollo

y las medidas de reducción del riesgo beneficiosas para la acción local?

¿Quién es responsable de garantizar la seguridad en las escuelas, los hospitales y otras infraestructuras frente a las amenazas naturales?

Estas cuestiones y estos retos se examinarán en la tercera reunión de la Plataforma Mundial y en la Conferencia Mundial sobre Reconstrucción enmarcadas en tres amplios contextos de toma de decisiones y planificación: A) Recuperación y reducción de riesgos después de los desastres; B) La economía de la reducción del riesgo de desastres y C) Alianzas para la adaptación al cambio climático y el desarrollo.

Asunto A

Recuperación y reducción de riesgos después de los desastres: Conferencia Mundial sobre Reconstrucción

Cuando sucede algún fenómeno catastrófico, la respuesta y los esfuerzos de recuperación del país afectado y de la comunidad internacional suelen parecer ad hoc e improvisados. Las dificultades sistémicas hacen que surjan los mismos problemas en los programas de recuperación y reconstrucción de todo el mundo. Si bien es cierto que existen guías y análisis para enfrentar dichos retos en el ámbito operativo, no están necesariamente integrados en políticas y formulaciones estratégicas más amplias.

Estos retos aumentan cuando las promesas de recursos y los compromisos no se cumplen íntegramente. En la segunda reunión de la Plataforma Mundial, celebrada en 2009, se instó a asignar el 10 por ciento de la financiación para la recuperación a la reducción del riesgo de desastres. Algunos países ya han adoptado importantes medidas para responder a esta petición, pero obtener la financiación prometida para la recuperación parece cuestionarse a causa de la fatiga de los donantes o de la falta de eficiencia de la arquitectura de desarrollo internacional.

Cuando la comunidad internacional haya prestado su apoyo, se deberá evaluar la eficacia del mismo a la luz de si se satisfacen las necesidades locales de recuperación y reconstrucción, y cómo lo hace. La experiencia del tsunami del Océano Índico demostró que la responsabilidad de las poblaciones afectadas y la rendición de cuentas ante las mismas contribuyeron a la recuperación sostenible tras el desastre. El objetivo de los esfuerzos en materia de recuperación debería consistir, por ende, en permitir a los países y a las comunidades locales que satisfagan sus necesidades, y en empoderarlos para ello, sobre la base de unas opciones con conocimiento de causa, así como en exigir una rendición de cuentas tanto de dichas comunidades como de sus asociados. El apoyo internacional a la recuperación es más eficaz cuando se presta conjuntamente con iniciativas locales y nacionales, y funciona mejor cuando las comunidades y las autoridades locales dirigen la planificación, la gestión y la ejecución de los programas, o participan en ello. La comprensión del contexto local y la colaboración con las estructuras locales y nacionales es de vital importancia.

Además, es posible reforzar la resiliencia de una comunidad local ante los desastres integrando la labor humanitaria de la comunidad local en la reducción del riesgo de desastres, y también es posible hacer hincapié en la importancia de vincular la acción humanitaria con la reconstrucción y el desarrollo. El empoderamiento de los países y las comunidades es posible cuando las autoridades nacionales y locales asumen el liderazgo de la recuperación y la reconstrucción tras los desastres más destacados, así como tras los desastres más frecuentes aunque menos intensos. No obstante, en algunos casos, es posible que las autoridades no puedan liderar los esfuerzos de reconstrucción internamente y podrían hallar dificultades para coordinar a la plétora de interlocutores internacionales y gestionar los recursos que se reciban después de desastres de gran magnitud. La viabilidad de alcanzar una recuperación y una reconstrucción eficaces depende, en última instancia, del desarrollo de la capacidad local de recuperación y de la planificación antes de que acaezca un desastre.

Las oportunidades de reforzar y desarrollar la capacidad local para gestionar la recuperación y de integrar la reducción del riesgo en la recuperación se suelen desaprovechar y la consulta inclusiva con los interesados suele ser limitada. No es una mera cuestión de suministro de recursos, sino también de garantizar que el apoyo se preste de forma coherente y coordinada, satisfaciendo las necesidades y mejorando la capacidad local. Para hacer frente a estos retos, se podrían acordar unos principios y unas prioridades de recuperación y reconstrucción comunes por medio de un marco internacional, y podrían investigarse integramente. En una época en que la frecuencia y la intensidad de los desastres son cada vez mayores, quizás sea adecuado explorar una visión común que cubra esferas tales como la cooperación entre los distintos interlocutores, unos esfuerzos de coordinación más eficientes y unas medidas de rendición de cuentas más sólidas, respaldando, al mismo tiempo, las capacidades de las autoridades nacionales y locales para liderar la recuperación nacional.

Cuestiones a tener en cuenta

¿Cuáles son los retos en materia de recuperación y reconstrucción y las conclusiones extraídas en el pasado? ¿Cómo podemos avanzar? ¿Por qué no están recibiendo las comunidades aquello que necesitan para una recuperación sostenible?

¿Qué impide la inversión estratégica para mejorar la seguridad de las comunidades?

¿Qué se necesita del sistema internacional para que la recuperación y la reconstrucción sean efectivas, estén bien dotadas de recursos y sean sostenibles?

Asunto B

La economía de la reducción del riesgo de desastres

Unas infraestructuras inseguras pueden tornar la pobreza en riesgos de desastre; la falta de acceso a la protección social y los mecanismos de transferencia del riesgo pueden tornar los desastres en pobreza. En última instancia, las opciones económicas, las decisiones en materia de inversión y la asignación de recursos financieros repercuten enormemente en la forma de abordar la reducción del riesgo.

En el informe conjunto del Banco Mundial y las Naciones Unidas Natural Hazards, UnNatural Disasters, the Economics of Effective Prevention (Amenazas naturales, desastres antinaturales: La economía de la prevención eficaz) de 2010 se señalaba que, en términos generales, los gobiernos gastan más en el socorro que en la prevención. Ese mismo informe reconoce que algunas intervenciones como, por ejemplo, los sistemas de alerta temprana y de preparación, las previsiones hidrometeorológicas y la protección estructural exigen un compromiso financiero sustancial. Al mismo tiempo, se pueden alcanzar grandes logros a través de inversiones modestas en las capacidades locales, subnacionales y nacionales de todos los sectores.

Las inversiones del sector público en escuelas, hospitales y otras infraestructuras críticas constituyen una importante vía de flujos financieros. Y con una información más fiable acerca de los riesgos, las autoridades locales pueden identificar y realizar modificaciones relativas a la reducción del riesgo en sus inversiones públicas. Tal y como muestran los estudios realizados para el informe de evaluación global de 2011, los daños históricos y la pérdida de información pueden contribuir a que estas inversiones se consideren ahorros en lugar de gastos.

Independientemente de las prioridades específicas que se haya decidido ejecutar, las autoridades locales han mejorado su capacidad de articular la urgencia de abastecerse de los recursos adecuados para la reducción del riesgo. Organizados a través de sus propias redes, los gobiernos locales cada vez están formulando más argumentos convincentes y demandas claras, particularmente en relación con las necesidades de financiación, para abordar los retos del desarrollo en un clima cambiante. En la presentación de la campaña "Ciudades resilientes", que tuvo lugar en Bonn en 2010, el Mayor's Adaptation Forum presentó una declaración e instó al acceso directo a los mecanismos de financiación y a los recursos técnicos desde todos los ámbitos —multilateral, nacional y local— con el fin de ejecutar estrategias e iniciativas para gestionar el cambio climático. En respuesta al reconocimiento de la falta de apoyo político y financiero para la ejecución local que se hizo en la primera reunión de la Plataforma Mundial, celebrada en 2007, en la India, Guatemala y Honduras se han establecido fondos de resiliencia y de desarrollo comunitarios para canalizarlos directamente hacia las organizaciones de base comunitaria.

Otro factor para incrementar la inversión en la acción local consiste en asegurarse de que se utilicen los mecanismos adecuados. Un examen bibliográfico realizado para el examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo sugiere que, si bien existen indicios de que se está invirtiendo más en la reducción del riesgo, el problema radica en que la inversión no se ha integrado en los procesos empresariales habituales de los ministerios de planificación del desarrollo a través de todos los sectores e instituciones financieras. Sin dicha integración, es posible que las inversiones en la reducción del riesgo de desastres no sean sostenibles a largo plazo.

Para concluir, cabe preguntarse cuántos recursos financieros habría que destinar a la reducción del riesgo de desastres. Se han establecido diversas metas (véase el recuadro Recordatorio de los compromisos adquiridos en la segunda sesión de la Plataforma Mundial, celebrada en 2009) y han demostrado ser útiles a la hora de orientar las decisiones concernientes a los recursos públicos. Se ha avanzado considerablemente, pero es muy pronto para determinar la repercusión de las metas. En lugar de establecer metas nuevas en materia de recursos, será más importante buscar oportunidades nuevas (por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20) para reafirmar las metas en materia de recursos dirigidas a la consecución de los objetivos de desarrollo en las zonas propensas a los peligros.

En la promoción de la acción local, el sector privado constituye un grupo de interesados profundamente infrautilizado. Pese a las importantes contribuciones que reflejan la responsabilidad social empresarial, la inversión del sector privado representa una buena parte de la financiación del desarrollo. El sector privado también puede ofrecer conocimientos e información para ayudar a aumentar la resiliencia. Su experiencia radica en equilibrar complejos flujos financieros con múltiples demandas de los interesados que exigen una evaluación constante de los riesgos, innovación y soluciones, lo cual es claramente relevante de cara a la reducción del riesgo de desastres. Por este motivo, cada vez se buscan y se refuerzan más las asociaciones innovadoras entre instituciones de los sectores público y privado.

Existen diversas vías a través de las cuales el sector privado participa directamente en la financiación de los gastos de los gobiernos locales en materia de desarrollo. Las cuotas empresariales y los impuestos, por ejemplo, son mecanismos a menudo olvidados a través de los cuales el sector privado aporta recursos para los gobiernos locales. Además de constituir una fuente de financiación directa para el gasto local, estos mecanismos también ayudan a generar los ingresos necesarios para devolver los préstamos de los gobiernos locales. En este sentido, la participación del sector privado constituye un medio para lograr un fin mejor. El sector privado tiene mucho que ofrecer por lo que respecta a invertir en los esfuerzos locales de reducción del riesgo de desastres, participar en la formulación de planes de contingencia, garantizar que las personas que contraten sean conscientes de los riegos potenciales de desastres que enfrentan sus comunidades locales y cooperar con los líderes locales en el aumento de la resiliencia entre las poblaciones locales.

Cuestiones a tener en cuenta

Ejemplos y nuevos métodos para invertir de forma más inteligente en el aumento de la resiliencia.

¿Qué se puede hacer para garantizar que las comunidades y las autoridades locales puedan acceder a los recursos para la reducción del riesgo?

¿Cómo podemos desbloquear la inversión del sector privado en la reducción del riesgo?



Asunto C

Alianzas para la adaptación al cambio climático y el desarrollo

Tal y como se señaló en el Resumen del Presidente sobre la segunda reunión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en 2009, el cambio climático aumenta el riesgo de desastres en una época en la que la creciente magnitud y frecuencia de las emergencias de tipo humanitario en todo el mundo están exigiendo el máximo esfuerzo de las capacidades nacionales e internacionales en este campo. Las decisiones concernientes a la formulación, la financiación y la aplicación de la adaptación al cambio climático brindan oportunidades cruciales para aumentar la resiliencia de las comunidades con medidas de reducción del riesgo. Por este motivo, el Resumen del Presidente sobre la segunda reunión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres hacía referencia a la necesidad de colaboración, asociación y coordinación.

No obstante, aunque se reconoce ampliamente que es necesario integrar la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, los vínculos funcionales en la política y en la práctica siguen siendo inadecuados a escala local y nacional. También existe una gran distancia entre los recursos y los mecanismos de ejecución. La ausencia de un instrumento de planificación común seguirá limitando los esfuerzos en pro de la integración del cambio climático y las preocupaciones concernientes a los desastres en los procesos de planificación del desarrollo. La planificación de la resiliencia puede ser beneficiosa para el desarrollo sostenible en zonas propensas a los peligros.

Algunos gobiernos nacionales ya están instaurando medidas jurídicas e institucionales a fin de fusionar los mecanismos de adaptación y de reducción del riesgo de desastres, entre ellos, los gobiernos de Vietn Nam, Filipinas, Colombia y Sudáfrica. También se han emprendido importantes iniciativas regionales de gran relevancia. La Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres, adoptada por el Consejo de Ministros Árabes Encargados del Medio Ambiente en diciembre de 2010, subraya el papel de liderazgo asumido por la Liga de Estados Árabes a la hora de promover la integración de las medidas de reducción del riesgo de desastres en las políticas regionales relativas al desarrollo sostenible, la adaptación al cambio climático, al medio ambiente y a los mecanismos de coordinación de gestión de desastres. La Cuarta Conferencia Ministerial Asiática sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Incheon (República de Corea) en octubre de 2010, también instaba a una acción conjunta e integrada a todos los niveles en materia de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

En la última ronda de negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Cancún se establecieron compromisos claros sobre financiación y aplicación de la adaptación al cambio climático. Se determinó que la reducción del resigo de desastres era un elemento fundamental de esta labor. Donde se ha trabajado activamente para forjar alianzas entre las autoridades de adaptación climática y los mecanismos nacionales y locales existentes para la reducción del riesgo de desastres y se han promovido dichas alianzas, se han logrado verdaderos avances. El Partenariado de Adaptación (presidido por Costa Rica, España y los Estados Unidos), por ejemplo, ya ha lanzado una comunidad de intercambio de prácticas para apoyar la aplicación y el aprendizaje, y ofrece oportunidades nuevas para la cooperación en materia de reducción de desastres.

Del mismo modo, un nuevo Marco Mundial para los Servicios Climáticos convino en que se precisa una alianza más sólida entre los proveedores de información relativa a los riesgos, particularmente los organismos de hidrometeorología, y los responsables de la toma de decisiones encargados de aumentar la resiliencia. Así, el equipo de tareas de alto nivel del Marco Mundial para los Servicios Climáticos ha instado a que se intensifiquen la cooperación con respecto a los sistemas de observación hidrometeorológica y las alianzas entre los usuarios y los productores de la información climática.

La utilización de este tipo de información ya ha tenido muy buenos resultados. Por ejemplo, el programa de aplicaciones de predicción climática emprendido en Bangladesh ha reforzado las alianzas entre los servicios hidrometeorológicos nacionales, las unidades de extensiones agrícolas de los distritos rurales y las asociaciones de agricultores locales. La participación de interlocutores locales en las iniciativas climáticas a nivel más general constituye un paso eficaz en pro del aumento de la resiliencia y, tal y como se señala en el informe global de evaluación de 2011, la planificación efectiva da lugar a una relación coste-beneficio de 3:1. No obstante, dado que los procesos de planificación de ámbito local no suelen incluir información sobre desastres o riesgos climáticos, se debería perseguir y fomentar la necesidad de forjar alianzas.

En 2010, la EIRD realizó un examen de los retos inminentes para los sistemas de alerta temprana. El estudio admitía que el valor crítico de la alerta temprana podría verse incrementado con el refuerzo de los vínculos existentes entre la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, particularmente en el contexto de la ampliación del desarrollo urbano bajo la presión de los cambios medioambientales. Si se integran los conocimientos sobre los cambios inminentes y se toman en consideración los avances sociales, técnicos y científicos, se reforzarán los sistemas de alerta temprana como componentes clave de la reducción del riesgo de desastres.

La reducción del riesgo de desastres promueve directamente el desarrollo y puede reducir el impacto de los desastres y la magnitud de las intervenciones humanitarias necesarias. Si bien se ha tendido a tratar estas cuestiones de manera independiente, la experiencia adquirida en materia de reducción del riesgo durante los últimos años ha reforzado la necesidad de armonizar e integrar los marcos y las políticas tanto para la adaptación al cambio climático como para la reducción del riesgo de desastres dentro del contexto, más amplio, de los enfoques de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y, más concretamente, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Ya se han establecido vínculos conceptuales entre la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo. La tercera reunión de la Plataforma Mundial no debería aspirar a reiterar la necesidad de establecer estos vínculos, sino más concretamente a identificar y cultivar alianzas y asociaciones que hayan demostrado ser eficaces para convertirlas en modelos a seguir en todo el mundo.

Cuestiones a tener en cuenta

¿Qué medidas pueden adoptar los países para armonizar las políticas para la reducción del riesgo de desastres con las del cambio climático y el desarrollo?

¿Qué función desempeñan las autoridades locales en la vinculación de la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo?

¿Qué medidas pueden adoptar los países para desarrollar, reforzar y apoyar las alianzas entre las autoridades encargadas de la reducción del riesgo de desastres y las encargadas de la adaptación al cambio climático?



El camino a seguir: resultados y acciones potenciales

En 2009, el Resumen del Presidente sobre la segunda reunión llegaba a la conclusión de que el riesgo de desastres se puede reducir con facilidad a través de una serie de acciones prácticas. La voluntad de abordar el riesgo de desastres sigue aumentando gracias al impulso de las comunidades, que reconocen los peligros que presentan los desastres, y la necesidad de que ellas mismas desempeñen una función clave en los esfuerzos mundiales de aumento de la resiliencia. El Resumen del Presidente de 2009 señalaba que se han desarrollado y aplicado una serie de herramientas y enfoques innovadores en áreas fundamentales, que se tratarán durante la tercera reunión de la Plataforma Mundial: el análisis de la relación costo-beneficio de las tareas de reducción del riesgo; las estrategias a escala local y comunitaria, y la seguridad de diversas instalaciones, tales como escuelas y hospitales, entre otras cuestiones.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de 2009, las conclusiones y las consultas del examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo, la evaluación global de 2011 y los debates en torno al tema principal y los demás asuntos de la tercera reunión de la Plataforma Mundial, a continuación se indican una serie de esferas básicas para guiar las acciones y los resultados potenciales en 2011:

- (i) Compromiso de inversión en la acción local y de protección de los más vulnerables. Ejecución de estrategias de apoyo del ámbito local.
- (ii) Establecimiento de prioridades en materia de inversión en:
 - recopilación de información sobre las pérdidas ocasionadas por los desastres nacionales y evaluaciones de riesgos exhaustivas;
 - construcción de infraestructuras seguras;
 - aumento de la sensibilización pública; y
 - refuerzo de la alerta temprana y la preparación.
- (iii) Mayor fomento de la reducción del riesgo de desastres, por ejemplo, por conducto de la campaña "Ciudades resilientes".
- (iv) Desarrollo de orientaciones prácticas sobre la aplicación de la reducción del riesgo de desastres.
- (v) Lograr una participación más activa del sector privado:
 - beneficiarse de la experiencia del sector privado en el refuerzo de la resiliencia;
 - lanzamiento de una asociación empresarial para la reducción del riesgo de desastres que haga hincapié en la acción local:
 - elaboración de un listado de aspectos esenciales para las empresas en la reducción del riesgo de desastres; y
 - desarrollo de una herramienta de planificación y simulación de riesgos.
- (vi) Reconocimiento de que la reducción del riesgo de desastres es fundamentalmente una cuestión de desarrollo. Apoyo de los esfuerzos de los gobiernos nacionales, a través de sus distintos ministerios, para fomentar una reconstrucción más segura y alcanzar los objetivos de reducción del riesgo.
- (vii) Armonización y desarrollo de la cooperación en materia de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres.
- (viii) Elaboración de un plan común de resiliencia para apoyar el desarrollo sostenible en las zonas propensas a los peligros.
- (ix) Instigar un debate y un proceso de consulta sobre las metas en materia de reducción del riesgo de desastres y considerar la definición, la ejecución y el seguimiento de las metas nacionales, a fin de complementar el compromiso regional, cada vez mayor, del apoyo al Marco de Acción de Hyogo.
- (x) Fomentar una recuperación y una reconstrucción efectivas después de los desastres mediante:
 - procesos coordinados, completos, inclusivos y transparentes;
 - la propuesta de un marco global para promover los principios y establecer prioridades para maximizar la inversión y prevenir los daños a las estructuras físicas; y
 - mecanismos e instrumentos innovadores que puedan brindar a los países en desarrollo acceso a fondos de reconstrucción inmediatos y fiables.