



Marco de reducción del riesgo de desastres después de 2015 (HFA2)

Informe de las consultas en la Plataforma Global de 2013

Octubre de 2013



UNISDR

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción
del Riesgo de Desastres

**INFORME DE CONSULTAS DEL MARCO PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES POST 2015
(MAH2MAH2)
Octubre 2013**

Introducción

La cuarta sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres se celebró en Ginebra (Suiza) entre el 19 y el 23 de mayo de 2013. Uno de los objetivos principales de la sesión fue que los participantes aportaran sus ideas y sugerencias para la futura reducción del riesgo de desastres después de 2015. Estas aportaciones están sirviendo para ampliar el Marco de Acción de Hyogo (MAH) y están sentando las bases para el siguiente marco posterior a 2015 conocido como "MAH2MAH2".

El debate acerca del MAH2 en la Plataforma Mundial fue la culminación de las consultas realizadas por las partes interesadas a lo largo de 2012 y 2013 también en plataformas a nivel regional. Hubo más reuniones, debates y presentaciones durante las sesiones de la Plataforma Mundial; por ejemplo, el 20 de mayo se dedicó un día entero a realizar consultas sobre el MAH2 con los grupos de interés, los días 21 y 22 de mayo se celebraron dos reuniones plenarias oficiales que trataron el tema y, aparte, el MAH2 fue el telón de fondo en muchos otros encuentros.

Este documento es un resumen de las conversaciones mantenidas durante la Plataforma Global y de los documentos proporcionados para acompañar dichas consultas. Con él se pretende proporcionar una síntesis de lo que allí se dijo y, por tanto, no incluye los detalles de todas las intervenciones, sino que presenta los puntos esenciales de las cuestiones y propuestas surgidas con el objetivo de desarrollar el MAH2.

Conclusiones

Todas las intervenciones destacadas se han organizado en 12 categorías para facilitar la lectura y proporcionar una organización coherente. Estas categorías son:

- I. Importancia de la implicación a nivel comunitario
- II. Selección e inclusión de las personas más vulnerables
- III. Liderazgo femenino
- IV. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes: Oportunidades para una nueva generación
- V. Salud
- VI. Integración de la adaptación al cambio climático, el desarrollo y la reducción del riesgo de desastres
- VII. El papel de la ciencia
- VIII. Intercambio de conocimientos y educación
- IX. Fomento de la capacidad: Financiación, valoración de riesgos, preparación y alerta temprana
- X. Implicación del sector privado en la reducción del riesgo de desastres
- XI. Voluntad política y liderazgo
- XII. Gobernabilidad, responsabilidad, transparencia y principios de inclusión

Se ha aceptado de forma prácticamente unánime que el MAH2 debería basarse en los logros del MAH y de otros acuerdos internacionales. Los esfuerzos para la aplicación del MAH deben proseguir. En consecuencia, este documento asume algunos conocimientos sobre los logros que el MAH ya ha conseguido.

- I. Importancia de la implicación a nivel comunitario

A lo largo de las discusiones y en mucha de la documentación de apoyo, las/os participantes hicieron hincapié en la importancia de centrar la atención en las comunidades locales y en involucrarlas en la planificación y aplicación de los planes de reducción del riesgo de desastres. Esta idea se repitió de forma reiterada. Los desastres afectan a la población y la gente vive en comunidades, ya sea en ambientes urbanos o en entornos más aislados. La adaptación a las comunidades es fundamental y el MAH debe estar más centrado en las personas, de modo que hay que proporcionar la máxima prioridad a este aspecto. La reducción del riesgo de desastres debe situarse allá donde la gente esté sufriendo.

Las personas han logrado una experiencia en la gestión de desastres por la sencilla razón de que han tenido que hacerlo, así que la preparación y los conocimientos que han obtenido tienen un valor incalculable para la reducción del riesgo de desastres. Este aprendizaje local, en el que se debemos incluir la sabiduría ancestral, es un complemento útil para el conocimiento científico. Por tanto, en el MAH2 deben tomarse medidas que garanticen que el conocimiento y la experiencia local tengan un papel fundamental en la planificación y aplicación de la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles geográficos y políticos.

Aunque ya existan experiencias de participación comunitaria en la reducción del riesgo de desastres, su incidencia ha sido relativamente baja hasta el momento si se tiene en cuenta todo el potencial y las posibilidades de crecimiento que tiene esa participación. Dicha participación debe medirse para facilitar la identificación de las áreas en las que puede potenciarse. Una de las formas más relevantes de mejorar la participación es trabajar a nivel local: Se debe promover el conocimiento del MAH2 en las comunidades y conseguir su apoyo para las medidas y objetivos de dicho marco de acción. Otras formas pueden consistir en documentar mejor las experiencias locales o que la prioridad de los mecanismos locales de reducción del riesgo de desastres en las planificaciones nacionales sea un principio básico.

En concreto, la participación de las comunidades en la planificación y aplicación de la reducción del riesgo de desastres debe formalizarse e institucionalizarse, y para ello se requiere un liderazgo claro: El MAH2 debe conferir más poderes a las administraciones locales y hay que destinar los Recursos necesarios para movilizar y organizar a la población.

Eso supone que la relación entre los gobiernos locales y centrales en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres debe ser uno de los puntos centrales del MAH2, al igual que la gestión de dicha relación; esta debe construirse con un enfoque ascendente y uno de sus principios básicos debe ser la responsabilidad de la comunidad en la reducción del riesgo de desastres. A efectos prácticos, esto implica ofrecer incentivos para la descentralización de la planificación y de los presupuestos para la reducción del riesgo de desastres y, de ese modo, se proveerán las bases materiales para la aplicación del principio de prioridad local.

Una de las dificultades de este planteamiento es que se perciben más riesgos en el entorno desde una perspectiva cercana que desde la distancia de una planificación central. Una forma de gestionar este aspecto en un primer momento es que la planificación de reducción del riesgo de desastres se convierta en un asunto que afecte a muy diversas partes, de modo que el debate incluya las perspectivas de todas ellas y que se identifique la manera en la que las poblaciones han respondido a los desastres en el pasado y cómo están gestionándolas en el presente.

Hay que tener en cuenta a este respecto que la gran mayoría de los desastres (el 92 % según algunas estimaciones) son relativamente pequeños y recurrentes (también conocidos como “riesgos extensivos”). Aunque la gente perciba estas situaciones como parte de su vida diaria, los efectos acumulativos de los desastres recurrentes suelen ser, en líneas generales, peores que las

consecuencias de los desastres puntuales más grandes. Estos pequeños desastres, que para quienes los sufren no lo son tanto, no suelen ser denunciados y por tanto permanecen invisibles más allá de los lugares concretos en los que suceden. Quienes están habituados a que se ignoren los desastres recurrentes que sufren pueden mostrarse muy recelosos ante la intervención externa. Si se presta atención a estos hechos más pequeños y frecuentes, se podrá llegar a reducir la resistencia local a los programas de preparación activa y a los esfuerzos coordinados para mitigar los desastres.

Además, si se incluye a las comunidades de forma más integral en la planificación y en la aplicación de estos programas desde el principio, se mejorará la sensación de responsabilidad propia en la reducción del riesgo de desastres. La responsabilidad comunitaria es absolutamente esencial para lograr la reducción del riesgo de desastres a nivel local y el MAH2 debe tenerlo en cuenta.

Se han hecho algunas sugerencias respecto del papel de la cultura en la reducción del riesgo de desastres. Se ha indicado que el conocimiento ancestral debe unirse al científico para informar de la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario. También se ha hablado de que debe mejorarse la resiliencia, para que la reducción del riesgo de desastres pueda beneficiarse a su vez de las prácticas tradicionales que han demostrado su validez con el tiempo. Estas prácticas tienden a ser más respetuosas con el medio y pueden contribuir a la concepción de soluciones basadas en la naturaleza. Los gobiernos locales pueden promover este aspecto y deben contar con la autoridad para hacerlo.

La cultura juega un papel esencial como fuente de sentido e identidad de las comunidades y de los individuos. La sensibilidad cultural es esencial para que la reducción del riesgo de desastres sea eficaz, sobre todo en lo que respecta a la toma de conciencia y a la educación de grupos todas las edades en la prevención del riesgo de desastres. Los programas deben trazarse de manera específica para la comunidad en la que van a aplicarse, de modo que el idioma que se use debe respetar las normas y prácticas culturales en la medida de lo posible. De lo contrario, pueden surgir resistencias a las medidas propuestas. Este punto supone realizar un esfuerzo importante porque se debe entender la influencia de la cultura en la percepción de los riesgos y, a continuación, hay que adaptar dicho conocimiento a cada comunidad. Es una tarea complicada pero esencial cuyo liderazgo pueden asumir las administraciones locales.

La urbanización tiene efectos muy profundos en las comunidades y es un tema que requiere de una amplia investigación, reflexión y acción práctica. La previsión es que el 80 % de la población mundial vivirá en ciudades o en núcleos urbanos en 2050 y de ahí surgirán dificultades muy diversas para la reducción del riesgo de desastres que deben enumerarse e investigarse. Además, hay que probar respuestas aunque en principio sean únicamente provisionales. La urbanización debe tratarse en el MAH2, puesto que es un asunto que no puede esperar.

Las comunidades de zonas urbanas están sufriendo los crecientes efectos de la urbanización, mientras que las comunidades rurales están sufriendo los efectos del aislamiento. Ambos entornos se pueden beneficiar de los sistemas de alerta temprana, que deben proporcionarles formación en la preparación y respuesta ante desastres. Esta formación debe realizarse con un lenguaje sencillo y accesible que conecte de manera directa con las circunstancias particulares de cada comunidad. Del mismo modo, debe mejorarse la información de los riesgos locales y los datos sobre daños y pérdidas provocados por los desastres. Además, el acceso público a esta información ha de quedar garantizado.

A pesar de que el impacto general de los desastres pueda parecer imposible de abordar en ocasiones, existen una serie de acciones que pueden mejorar estas áreas de oportunidad y proporcionar ayuda inmediata a las personas. Si empezamos por las propias personas en las comunidades donde viven, estas acciones se podrán identificar y aplicar con éxito.

II. Selección e inclusión de las personas más vulnerables

El planteamiento de que se debe dar prioridad al nivel comunitario y de que el MAH2 se debe interesar en las personas ha de ir acompañado de un objetivo más específico dentro de la categoría general de “personas”: En concreto, hay que centrarse en los sectores de población más vulnerables. Estos grupos vulnerables, entre los que se incluye población empobrecida, personas con alguna discapacidad, adultos mayores y enfermos, aparte de minorías, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y grupos indígenas, tienen muchas posibilidades de verse afectados de forma más intensa por los desastres pero, además, tienen menos posibilidades de prepararse o de responder ante ellos.

El MAH2 debe permitir y animar a la máxima participación de las personas que se hayan visto afectadas de manera desproporcionada por los desastres y debe personificar también los principios de inclusión social y los derechos humanos. La perspectiva de los más vulnerables debería incluirse tanto en la planificación como en la aplicación de reducción del riesgo de desastres; sus contribuciones deben sumarse a la integración de estos programas en las comunidades. Sus representantes deben tener también un papel importante, incluso ocupar roles de liderazgo, en los acuerdos nacionales de reducción del riesgo de desastres. Además, hay que profundizar en la relación existente entre la reducción del riesgo de desastres y los derechos humanos, y también hay que tomar medidas prácticas para reforzar este vínculo.

Junto con estas poblaciones vulnerables relativamente estables, debemos añadir a aquellas personas que se han visto desplazadas por los desastres. Estas personas no han desaparecido: Muchas han sido reubicadas, pero en la mayoría de los casos han perdido sus medios de subsistencia tradicionales y el traslado a asentamientos ha aumentado su pobreza y vulnerabilidad aunque hayan servido para alejarlas del desastre en cuestión. El MAH2 debe estudiar el tema de las poblaciones desplazadas de forma pragmática y programática, así como promover un mejor conocimiento de estas personas a la vez que se les proporciona un alojamiento habitable.

A este respecto, el MAH2 debe promover y permitir un diseño universal de todos los edificios nuevos construidos durante la recuperación tras un desastre, por ejemplo por un terremoto o una inundación. Estos diseños deberían reflejar los intereses de toda la comunidad, en concreto de las personas enfermas, mayores o con alguna discapacidad. Entre estos principios debe estar el uso igualitario de las instalaciones, es decir, la accesibilidad para personas con diversidad funcional, la flexibilidad para satisfacer una amplia variedad de preferencias individuales, el uso sencillo e intuitivo, la información perceptible, la tolerancia a errores para minimizar las consecuencias adversas de los accidentes o del uso involuntario, la previsión de un esfuerzo físico bajo para que la gente con diversas capacidades pueda usar las infraestructuras, y finalmente un tamaño y espacio suficientes para que cualquier persona pueda utilizar y acercarse a los espacios. Para ello, hay que promover que las personas enfermas, mayores o con alguna discapacidad contribuyan con sus conocimientos y perspectivas, puesto que deberían estar presentes en todos los proyectos de reducción del riesgo de desastres.

Una de las dificultades a la hora de animar a la población vulnerable a que participen en la reducción del riesgo de desastres, en concreto a quienes se ven atrapados en la pobreza, radica en lograr que pasen de una simple respuesta ante los desastres a que tomen un papel más activo y orientado hacia la preparación y la prevención. En un sentido más amplio, es necesario conectar la reducción del riesgo de desastres con las diversas partes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que contribuirán a integrar el desarrollo con la reducción del riesgo de desastres, un tema que se abordará más adelante en este documento. Por su parte, los gobiernos nacionales deben ser más generosos a la hora de compartir sus recursos con las comunidades menos favorecidas dentro de sus

fronteras, a la vez que que los países más ricos deben compartir también sus recursos con los más pobres para mantener y extender la reducción del riesgo de desastres.

La pobreza, sobre todo si es extrema, es uno de los factores subyacentes más importantes que deben abordarse en la reducción del riesgo de desastres. Las comunidades muy pobres y sus poblaciones suelen vivir en los lugares más peligrosos y menos deseables del planeta, y no tienen los medios para proporcionarse a sí mismas la protección necesaria contra los desastres naturales; tienen un escaso control de la ordenación del territorio y se ven afectadas de forma desproporcionada por desastres provocados por el hombre, como la contaminación, por que son relativamente incapaces de impedir el vertido de materiales tóxicos, la extracción de materias primas o la producción industrial con métodos peligrosos. Un primer paso muy importante para reducir la falta de control es mejorar la gobernabilidad, sobre todo en lo que respecta a la responsabilidad, los principios de inclusión y la igualdad.

Igualmente, las comunidades pobres son las más propensas a verse afectadas por las guerras, que a su vez suelen producirse en cantidad abrumadoramente superior en los países y regiones relativamente más pobres. Además, son más vulnerables de forma desproporcionada a los efectos del cambio climático. Las personas que más se ven afectadas por los desastres no son quienes los generan principalmente; ser pobre y vulnerable no es la única condicionante de las situaciones de riesgo, también hay que tener en cuenta a los acaudalados responsables de dichos riesgos.

Una tarea para mejorar esta situación es ver qué incidencia tienen los informes sobre determinados países en el diseño de un instrumento internacional como el MAH2 (en concreto, sobre los más pobres y los pequeños Estados insulares en desarrollo). Sería beneficioso repensar cómo se informa a los países de los objetivos, de los resultados, de los beneficios directos y otros aspectos prácticos acerca de la reducción del riesgo de desastres.

III. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ): Oportunidades para una nueva generación

Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes dependen de los adultos para su desarrollo personal e incluso para su supervivencia y para la firma de acuerdos internacionales que los protejan y garanticen el respeto a los derechos humanos. En lo que respecta al MAH2, los NNAJ merecen una doble categorización puesto que su dependencia se solapa en ambos espacios. En la Plataforma Mundial, los NNAJ pidieron que se los tratase como parte implicada independiente con necesidades e intereses específicos que son exclusivos de ellos. En primer lugar, su estatus es inevitablemente transitorio porque finalmente terminarán siendo adultos y, en segundo lugar, porque representan el futuro de manera evidente y es ahí donde se centra el foco de atención del MAH2.

Igualmente, es importante destacar que su vulnerabilidad como NNAJ es innegable y por tanto deben recibir una atención especial en cuanto al riesgo de desastres hasta el punto de darles voz donde sea necesario e incluirlos en los planes de reducción del riesgo de desastres en todo momento. El potencial de sus contribuciones apenas ha recibido el reconocimiento que merece ni se ha tenido en cuenta anteriormente.

Además, la educación en la reducción del riesgo de desastres debería centrarse en los NNAJ y jóvenes en primer lugar con el desarrollo de programas tanto en los colegios como en sus comunidades. Dado que la educación en general es un aspecto crucial para un futuro mejor, el centrarse en la reducción del riesgo de desastres en los NNAJ y acompañarlo con medidas prácticas para garantizar la preparación y seguridad de sus colegios difundirá la importancia de la resiliencia a una edad temprana y proporcionará una base muy sólida para educar a la comunidad.

La categoría “jóvenes” tiene un lugar especial en la planificación del MAH2, aunque es cierto que la definición de juventud es algo vaga, puesto que designa a quienes ya no son tan dependientes como las/os niños y adolescentes a quienes están aproximándose o acaban de comenzar su vida como adultos. El término abarca a estudiantes de enseñanza superior, a jóvenes profesionales y a trabajadores, muchos de los cuales pertenecen a su vez a grupos establecidos de edades específicas con intereses propios.

Los jóvenes también proporcionan impulso, activismo y conexiones a un espectro social más amplio (a través de redes sociales y otros medios de comunicación basados en la tecnología). Para el MAH2 es esencial contar con personas jóvenes en las deliberaciones sobre la planificación y aplicación de la reducción del riesgo de desastres, puesto que el objetivo primordial es que el futuro sea mejor que el presente.

Los NNAJ y jóvenes tienen sus propios intereses, necesidades y capacidades. Cada grupo puede contribuir a reducir el riesgo de desastres y por tanto todos deben tener un puesto en el MAH2. Esto es un ejemplo de lo que se pretende conseguir con un MAH2 más humano.

IV. Liderazgo femenino

Durante mucho tiempo y en varios países, las mujeres han sido apartadas de la toma de decisiones sobre reducción del riesgo de desastres. Se han visto relegadas de forma parcial o total. Aunque esta situación esté cambiando, el MAH2 debe proporcionar espacios específicos para liderazgo femenino en todos los ámbitos para tratar la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, puesto que sería autodestructivo excluir o reducir las oportunidades de que aporten sus perspectivas y experiencias particulares. Un paso importante para lograr esto es garantizar el absoluto respeto y cumplimiento de los diversos tratados y demás legislación referente a los derechos de las mujeres que se han redactado y aprobado a nivel nacional e internacional. El MAH2 debería incluir este punto como una de sus recomendaciones más importantes.

Las mujeres son el pilar fundamental de las comunidades: Su conocimiento y experiencia a la hora de movilizar su entorno para reducir el riesgo de desastres potenciales es fundamental. Por tanto, los programas para fomentar la capacidad de reducción del riesgo de desastres deben recurrir a las organizaciones femeninas de base; por su parte, las mujeres deben tener acceso total a la información y a la toma de decisiones para crear estrategias de prevención y preparación.

El fortalecimiento del papel de las mujeres en el MAH2 y en la reducción del riesgo de desastres normalmente debe especificarse y, precisamente, una de las tareas más importantes que debe plantearse en la estrategia del MAH2 será concretar esa definición. Las mujeres deben poder ser capaces de asumir roles de liderazgo en la reducción del riesgo de desastres y, además, hay que proporcionar espacios para que lo hagan como parte de su implicación general en las deliberaciones.

Para apoyar este aspecto, las investigaciones que tengan que ver con la reducción del riesgo de desastres deben tomar los datos sobre hombres y mujeres por separado para identificar los aspectos clave que afectan más a un sexo que a otro y trazar planes específicos para cada sexo. Si el MAH2 pretende ser más inclusivo con las mujeres, este debe ser un requisito básico porque el conocimiento es el fundamento para una acción efectiva.

V. Salud

Todo lo relacionado con la reducción del riesgo de desastres tiene implicaciones para la salud y ésta deben tratarse de forma específica en MAH2. Los desastres dañan la salud de las personas y eso

requiere una respuesta y una recuperación *a posteriori*, pero incluso para que las personas puedan llevar a cabo tareas de reducción del riesgo de desastres es necesario que su estado de salud sea razonablemente bueno. Por tanto, la salud no es únicamente un interés inmediato cuando sucede un desastre, sino que es uno de los factores de riesgo subyacentes y es necesario para las tareas de preparación. El MAH2 debería reconocer el impacto de los desastres en el bienestar de las personas, así como subrayar cómo se deben gestionar los riesgos de salud a través de sistemas sanitarios más fuertes. El MAH2 también debería dar fe de los riesgos globales de pandemias y brotes (como por ejemplo de enfermedades infecciosas), así como el impacto tan complejo que pueden tener estos en la estabilidad socioeconómica.

La salud no debe considerarse como un aspecto aparte, puesto que siempre está relacionada con otros asuntos como la pobreza, el desarrollo, la seguridad alimentaria y la justicia social. Lo mismo sucede con la reducción del riesgo de desastres. Por tanto, el MAH2 debe recomendar encarecidamente que los planes y proyectos de reducción del riesgo de desastres se pongan en marcha en colaboración con el sector de la sanidad a todos los niveles políticos y geográficos, dado que las cuestiones de salud deben tenerse en cuenta en todas las deliberaciones.

Más concretamente, los indicadores de salud deben incluirse en todas las evaluaciones de reducción del riesgo de desastres para poder establecer las consecuencias potenciales de determinados desastres sobre la salud. Igualmente, el MAH2 debe hacer referencia al Reglamento Sanitario Internacional (RSI).

VI. Integración de la adaptación al cambio climático, el desarrollo y la reducción del riesgo de desastres

El cambio climático es posiblemente el factor de riesgo de desastres subyacente más importante y está implicado en el crecimiento de desastres a nivel mundial. La sequía, la desertificación, las inundaciones y la degradación medioambiental (por ejemplo, la deforestación, la erosión o la pérdida de biodiversidad) se ven afectadas por el cambio climático y tienen consecuencias muy grandes en términos de seguridad alimentaria y salubridad del agua. Es crucial, por tanto, que en el MAH2 no se trate la reducción del riesgo de desastres de forma aislada respecto de la mitigación del cambio climático y las medidas de adaptación.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) son extremadamente vulnerables a los desastres relacionados con el cambio climático y han demostrado que pueden lograr mejores economías de escala en la reducción del riesgo de desastres cuando trabajan juntos. Estos países y comunidades apenas han contribuido al cambio climático, pero sufren las consecuencias adversas de forma muy severa; sin embargo, no debe sorprendernos que hayan abordado de forma innovadora la reducción del riesgo de desastres y los impactos del cambio climático de forma conjunta.

Es evidente que la reducción del riesgo de desastres debe basarse en la ciencia. La información climática que proporcionan los institutos hidrológicos y meteorológicos juega un papel fundamental en los planes de desarrollo y en las inversiones. A nivel de cooperación internacional, algunas iniciativas como el Marco Mundial para los Servicios Climáticos organizado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) puede ayudar a establecer los pilares del MAH2 desde la perspectiva de la ciencia aplicada.

La necesidad de trasladar las aplicaciones al nivel local fue una idea recurrente en las consultas de la Plataforma Global, al igual que la necesidad de prestar atención a las experiencias de una gran cantidad de gobiernos locales y comunidades urbanas y rurales que han implantado el tratamiento conjunto del cambio climático y el riesgo de desastres.

Debe facilitarse la colaboración entre los grupos y organizaciones que se encarguen de cada uno de estos aspectos. Es crucial que se identifiquen responsabilidades y roles claros a este respecto. Los planes combinados de resiliencia pueden servir de base para moldear los mecanismos de gobernabilidad y aplicación. Los proyectos de difusión compartida logran una concienciación pública y despiertan las mentes y los corazones del público general. La orientación debería centrarse en la identificación de áreas en las que la reducción de emisión de gases de efecto invernadero puedan reducir a su vez el riesgo de desastres.

Deben investigarse las maneras de financiar esto a todos los niveles geográficos y políticos, con especial énfasis en la igualdad y la coordinación, mientras que la planificación conjunta debería centrarse en identificar y aplicar los requisitos de gestión y coordinación necesarios para un enfoque integrador. Merece la pena que la formulación del MAH2 tenga en cuenta estos puntos de vista.

La integración de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático es solo el principio. Además, un enfoque holístico de esta integración debe reconocer y actuar sobre la relación entre los desastres y el desarrollo económico, que a su vez se ve afectado por el cambio climático. Precisamente ahora abordaremos la reducción del riesgo de desastres con los planes de desarrollo.

La reducción del riesgo de desastres es una cuestión de desarrollo: Las comunidades que son vulnerables a los desastres y que no están preparadas para ellos tienen más probabilidades de perder sus medios de subsistencia y su infraestructura económica que aquellas comunidades en mejores condiciones y que están más preparadas. Los progresos realizados en una comunidad para sacarla de la pobreza serán frágiles y correrán el peligro de desaparecer si no se toman medidas de reducción del riesgo. En resumen, el desarrollo económico no puede aspirar a ser sostenible si los mecanismos de reducción del riesgo no están en orden y funcionando a la perfección. Además, se estima que el coste de los desastres se duplicará en 2030, así que la carga del riesgo de desastres cae con más peso sobre las comunidades con menos posibilidades de hacerles frente y que en proporción tienen mucho más que perder debido a sus circunstancias económicas.

La reducción del riesgo es un aspecto central del desarrollo porque se extiende por muchos sectores implicados en la reducción de la pobreza. Si se aborda la cuestión seriamente, hay razones de sobra para incorporar la reducción del riesgo de desastres a los planes y programas de desarrollo comunitarios. El MAH2 debe insistir en la petición de que esto sea así y también debe perfilar métodos para lograr esta integración. Una parte del trabajo consistirá en conectar la reducción del riesgo de desastres de una manera más cercana con los programas de desarrollo después de 2015 y con los objetivos del desarrollo sostenible, así como con los demás marcos de desarrollo global.

En el debate surgieron una serie de temas que amplían los puntos anteriormente mencionados. Antes de nada, se indicó que el desarrollo debe significar también desarrollo humano. Si el desarrollo económico no es bueno para la gente en términos generales, ¿Para quién lo será? Esto supone que el progreso en el desarrollo no debe medirse ni evaluarse fundamental o únicamente en términos de producto interno bruto (PIB), sino en los índices de satisfacción de las necesidades humanas acuciantes y otros criterios cualitativos.

En todo momento debemos tener en cuenta que invertir dinero en la reducción del riesgo de desastres es una actitud facilitadora y una inversión para el futuro, y por tanto no se puede recortar este gasto. Aunque nos basemos en la definición más estricta del desarrollo, es decir, la del crecimiento monetario del PIB, es un principio necesario que debe tenerse en cuenta cuando se planifican las inversiones públicas y privadas. Una vez más, el desarrollo no puede ser sostenible si existe el riesgo continuo de que pueda quedar destruido por algún desastre.

VII. El papel de la ciencia

La ciencia basada en datos empíricos es esencial para la reducción del riesgo de desastres, no solo para pronosticar situaciones sino para establecer la base de las nuevas tecnologías que pueden mejorar la eficacia de la reducción del riesgo. Además, si la toma de decisiones debe realizarse con conocimiento de los posibles riesgos, es necesario el apoyo de una ciencia fiable. El tipo de conocimiento e información que proporciona la ciencia es la clave para identificar nuevos riesgos y por tanto, para trazar planes de reducción del riesgo de desastres.

Los datos empíricos son necesarios para tomar decisiones asociadas al cambio climático, un factor de riesgo subyacente que ya se ha comentado. Para hacer cambios en la distribución agrícola, por ejemplo, es necesario tener un amplio conocimiento de la materia que puede proporcionar la ciencia. La identificación colectiva de tendencias, la creación de marcos hipotéticos de condiciones naturales en el futuro y otras actividades dependen de la disponibilidad de una ciencia fiable. Sin la orientación de la ciencia hacia el futuro, las decisiones suelen realizarse en base al pasado, lo que supone una perspectiva limitada en un mundo esclavo del cambio climático y de otras transformaciones medioambientales, sociales y económicas.

Esta disponibilidad fue el tema de algunas discusiones de los encuentros. La ciencia debe salir de las universidades para entrar en las comunidades. Se debe realizar más esfuerzo para salvar esa distancia entre el conocimiento científico y la toma de medidas, pero existen impedimentos para ello: Por ejemplo que el criterio de rendimiento de los científicos varíe dependiendo del entorno en el que vivan. Los incentivos académicos se basan en recibir becas y publicar artículos en revistas científicas, y normalmente esto no tiene mucha relación con lo que necesitan las políticas públicas.

Otra área de oportunidad que se señaló en los encuentros fue la incertidumbre de determinadas predicciones y modelos. Aunque la climatología, por ejemplo, sea una ciencia que ha avanzado de forma sustancial en términos de precisión y credibilidad de sus predicciones, siempre existe un factor de incertidumbre inherente a su trabajo. Esto no significa, sin embargo, que sea menos válida una ciencia que “no lo sepa todo”; por tanto, la reducción del riesgo de desastres debe aprovechar todo conocimiento que puedan proporcionar los científicos. Se dice que la ciencia es una serie de aproximaciones sucesivas a la realidad, así que la “búsqueda de la certeza” puede derivar, en la práctica, en una parálisis. Salvar esa distancia entre ciencia y política, por tanto, requiere tomar decisiones en un contexto de relativa incertidumbre y usar el mejor conocimiento disponible sin esperar a “tener todos los datos”.

VIII. Intercambio de conocimientos y educación

El conocimiento científico debe estar a disposición de quienes toman las decisiones como parte de una actitud más general de intercambio de conocimientos que trataremos a continuación. Es un asunto importante, no solo porque el conocimiento científico deba compartirse con los legisladores, sino porque el conocimiento debe extenderse a las comunidades y a la población en general para que todas las personas puedan comprender y responder de forma eficaz a los riesgos de desastres a los que se enfrentan.

Compartir el conocimiento acelera su aplicación porque, cuando el conocimiento llega de fuera, las comunidades y gobiernos “no tienen que reinventar la rueda”, es decir, pueden aprender de las experiencias de los demás y de los resultados de dichas experiencias. Igualmente importante es compartir las “peores prácticas”, dado que conocer los errores de otras personas evita que se cometan los mismos fallos. Las evaluaciones comparativas pueden usarse para comunicar, recomendar y animar a la aplicación de las “mejores prácticas”, siempre que se basen en el conocimiento compartido y la experiencia.

Para lograr una mayor eficacia, deben existir unos estándares de intercambio de conocimiento basados en un criterio acordado previamente. Estos estándares aumentarán la fiabilidad y comunicabilidad de lo que se está compartiendo y proporcionará el marco adecuado para generar una terminología y un idioma común. Estos estándares deben aplicarse también a los indicadores, que deben orientarse hacia los resultados. Un ejemplo de aplicación de este principio de utilidad inmediata es el intercambio de conocimientos sobre códigos de edificación y uso de la tierra. Podría formar parte de una base de conocimiento común que UNISDR está gestionando a través del sitio Prevention Web.

Es igualmente importante que se facilite y se extienda el conocimiento y la información de forma urgente. Por ejemplo, las comunidades deben tener un acceso rápido y sin impedimentos a la información derivada de los sistemas de alerta temprana y, a su vez, se debe informar y prestar atención a los desastres recurrentes de menor escala. Además, la información sobre reducción del riesgo de desastres debe resumirse y personalizarse a la medida de las comunidades locales para que esté disponible de forma más inmediata.

Se debería utilizar tecnología rentable, accesible y de uso sencillo para intercambiar el conocimiento y debe garantizarse que el idioma utilizado sea sencillo, directo y comprensible. Como modelo, el MAH2 debe ser fácilmente incorporado y debe expresar ideas complejas de la forma más clara y simple posible, lo que supone un reto constante. El MAH2 debe difundirse igualmente para que llegue a todas las poblaciones independientemente de sus condiciones económicas o de su localización.

La diversidad de intereses, necesidades y contextos de las personas involucradas en la reducción del riesgo de desastres, así como en los diversos sectores y localizaciones geográficas afectadas de forma directa por los desastres, supone que el intercambio de conocimiento debe ser multidireccional e inclusivo. Una forma de promover esto es animar al intercambio de personal entre las organizaciones profesionales de todos los sectores. Otra manera es reconocer la diversidad de los desastres en sí para construir un intercambio de conocimientos a medida. Por ejemplo, la información sobre códigos de edificación es muy importante en el caso de los terremotos, mientras que los conocimientos sobre los efectos para la salud es una preocupación inmediata cuando se producen inundaciones. Del mismo modo, el conocimiento sobre el impacto de la sequía en los medios de subsistencia es muy importante debido a los efectos a largo plazo que tiene este fenómeno en la agricultura.

El intercambio multidireccional de conocimientos es muy útil para abordar los factores de riesgo subyacentes a los desastres, puesto que amplía la responsabilidad de todos los sectores en la reducción del riesgo de desastres y facilita que se identifiquen de forma colaborativa los desencadenantes de riesgos resultantes de las combinaciones y superposiciones entre los diversos campos de actividad. También es esencial para gestionar los asuntos transfronterizos relacionados con los desastres. De este modo, se proporciona ayuda para que las personas creen programas integrados polifacéticos que reduzcan los factores de riesgo subyacentes a la vez que se preparan y responden a los desastres que superan los límites fronterizos.

El intercambio multidireccional de conocimientos hace su aportación a la educación de forma natural, porque apunala los esfuerzos por generar conciencia pública y proporciona los contenidos de lo que se enseña en los colegios y en las comunidades acerca de la reducción del riesgo. Puesto que uno de los propósitos del MAH es propugnar que toda la sociedad reciba educación sobre la resiliencia frente a los desastres, debe ser una preocupación inmediata saber cómo se proporciona este conocimiento.

Es prioritario contar con una educación que tenga en cuenta los riesgos en todos los niveles del sistema educativo y debe incorporarse en el plan de estudios de los primeros cursos escolares, así

como en educación secundaria y en la educación superior. De este modo se cumpliría con el principio expresado anteriormente de reconocimiento de NNAJ como el camino hacia el futuro en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, el esquema de la educación escolar ser vertical: Los profesores proporcionan conocimientos y los estudiantes deben asimilarlos. Aunque este modelo sea eficaz en su contexto, no es fácilmente aplicable fuera del colegio y en la comunidad; por tanto, deben buscarse maneras de promocionar y facilitar el aprendizaje horizontal entre compañeros, de modo que los participantes en el proceso de aprendizaje proporcionen y reciban conocimiento e información como una forma de realizar un intercambio de conocimientos.

En un nivel muy práctico, deben realizarse esfuerzos para garantizar que todos los colegios de nueva construcción sean 100 % seguros y que puedan aguantar los desastres predecibles en las comunidades en las que se encuentran.

IX. Fomento de la capacidad: Financiación, valoración de riesgos, preparación y alerta temprana

El intercambio de conocimientos, la educación y los colegios seguros dependen de que se cuente con las capacidades necesarias para hacerlos funcionar. En todos los aspectos de la reducción del riesgo de desastres, una de las preocupaciones más importantes que deben abordarse con profundidad en el MAH2 es la generación de estas capacidades donde no existan o no sean adecuadas. En concreto, se hizo hincapié durante las discusiones que el fomento de la capacidad debe dejar de cuestionar el “qué” para cuestionar los “cómos”.

En las conversaciones se apoyó la idea de reforzar el fomento de la capacidad en la reducción del riesgo de desastres y en la adaptación al cambio climático a nivel local y nacional. Para este fin, los participantes animaron a que se mejorase el asesoramiento y el compromiso más cercano con las instituciones científicas y técnicas, aparte de regenerar el intercambio de conocimientos. Aconsejaron concretar e incorporar la resiliencia en la planificación urbana y en las infraestructuras de construcción como diques y presas, de modo que se mejoraría la capacidad de aplicar medidas de reducción del riesgo de desastres en las regiones susceptibles de sufrir inundaciones catastróficas. La necesidad de construir casas y colegios seguros también se citó, así como la construcción de instalaciones médicas, de agua potable y de saneamiento resilientes en las zonas urbanas.

Los participantes enfatizaron la importancia de los sistemas de alerta temprana y aconsejaron fortalecerlos a nivel nacional y comunitario.

La financiación del fomento de capacidad siempre supone un reto, sobre todo en el contexto de crisis mundial en el que nos encontramos; por ello, todas las partes deben asumir la movilización de recursos. Sin embargo, los participantes insistieron en la importancia de darle la vuelta al desequilibrio de la financiación: Hay que mejorar la proporción de las inversiones en la reducción del riesgo de desastres respecto de los costes generados por la respuesta ante los desastres. También animaron a promover la financiación directa a las comunidades para cubrir los gastos de la reducción del riesgo de desastres. En las conversaciones surgió también la idea de que las estrategias nacionales y locales deben concebirse para financiar la reducción del riesgo de desastres y, a su vez, las estrategias nacionales deben centrarse en reforzar las locales.

También se trataron dos puntos interrelacionados que sirvieron para dar forma al resto de ideas en torno a la valoración de riesgos. La primera fue que las actividades de reducción del riesgo de desastres deberían basarse en una profunda valoración de dichos riesgos, mientras que la segunda fue que los gobiernos deben hacer obligatoria esa valoración. Dado que estas ideas fueron asumidas con gran consenso general, surgió otra duda: ¿Qué factores están impidiendo que esto suceda?

Los planes nacionales de gestión de desastres pueden partir de una perspectiva holística de riesgos múltiples, y de este modo se reforzaría la idea ya señalada de que el entorno a nivel comunitario se caracteriza siempre por una variedad de riesgos simultáneos. Más concretamente, todos los estudios de viabilidad de proyectos deberían incluir la valoración de riesgos, pero algunas personas indicaron que esas valoraciones deben integrarse dentro de las evaluaciones de riesgos para el medio ambiente. Del mismo modo, los riesgos emergentes como la urbanización deben ser valorados junto con los que tradicionalmente han estado en el foco de atención de la reducción del riesgo.

Es necesario informar y conocer mejor los riesgos para mejorar a su vez la toma de decisiones, en concreto todo lo que concierne a la preparación, la alerta temprana, la recuperación y la reconstrucción. El sector de los seguros puede aportar su experiencia para ayudar a desarrollar las herramientas necesarias para mejorar la valoración de riesgos.

X. Implicación del sector privado en la reducción del riesgo de desastres

Es necesario que aumente la participación del sector privado en la reducción del riesgo de desastres. Así quedó claro en la cuarta sesión de la Plataforma Mundial, donde se celebraron amplias discusiones plenarias y otros actos en torno al papel del sector privado en la reducción del riesgo. La motivación es evidente: Puesto que las infraestructuras y el personal de las empresas son vulnerables a los desastres, ellas mismas tienen un interés personal en la reducción del riesgo y deberían reconocerlo. Además, los futuros riesgos o exposiciones están en manos de quienes deciden las inversiones y, en la mayoría de los casos, esa responsabilidad recae en el sector privado. En el MAH2 debe aparecer de forma explícita el compromiso del sector privado y una reflexión al respecto.

Existen gran variedad de beneficios posibles si el compromiso del sector privado aumenta: La resiliencia de los edificios puede ayudar a proteger las inversiones; una experiencia técnica más amplia puede animar a la búsqueda de soluciones innovadoras contra el crecimiento de riesgos; las compañías multinacionales pueden ayudar a gestionar los peligros transfronterizos gracias a su presencia en diversos países; sus capacidades técnicas pueden completar a aquellas con las que dispone el sector público y, por tanto, se puede reforzar los proyectos de reducción del riesgo haciéndolos más eficaces.

Los integrantes del sector privado, especialmente el sector de los seguros o de la construcción, pueden tomar las riendas de la integración con las actividades de reducción del riesgo de desastres. La colaboración entre lo público y lo privado debe ser una parte central de la comunicación política. En concreto, puede ser muy útil la experiencia de las aseguradoras en la valoración de riesgos y en los seguros. Sin embargo, debe reconocerse que las compañías de seguros actúan donde existe un mercado para sus servicios: La clave estará en estimular o encontrar los incentivos adecuados para una buena valoración de riesgos. El sector público también necesita generar un mercado y unos incentivos donde no existen.

Existe una necesidad más general que proporcionar un mercado para las aseguradoras: Hay que generar un entorno económico fuerte para que el sector privado se implique más. Uno de los argumentos principales es que es mucho más barato prevenir o prepararse para los desastres que responder a o recuperarse de uno (con una proporción de uno a siete). Pero, sobre todo, el negocio será más competitivo a la larga al reducirse los riesgos, sobre todo los extensivos (o los pequeños y constantes).

Esto significa que la reducción del riesgo debe incorporarse a la planificación de negocio, pero también que las empresas deben hacer más esfuerzos por crear un entorno más seguro, tanto para ellos como negocio como para las comunidades donde se ubiquen. Los negocios tienen que ver la reducción del riesgo de desastres como algo más aparte de una responsabilidad social corporativa:

Deben involucrarse y ahondar en su papel de forma consecuente. De nuevo, se enfatizó que aportar dinero a la reducción del riesgo de desastres debería verse como una inversión y no como un gasto. Es una cuestión de previsión. La reducción del riesgo de desastres debe formar parte de las estrategias financieras principales de las empresas.

También tienen un papel relevante las pequeñas y medianas empresas (PyME) en la promoción de la reducción del riesgo de desastres. Puesto que las PyME suelen trabajar en el ámbito local en mayor medida que las multinacionales, su implicación en el día a día de sus comunidades es más profunda y conocen con más detalle las prioridades locales. También tienen un interés importante en la sostenibilidad porque para estas empresas no es fácil marcharse a otro lugar para evitar las pérdidas tras un desastre ni tampoco reconstruirse desde cero. Las PYME deberían defender la reducción del riesgo de desastres en sus comunidades y deberían ser agentes clave en la planificación y aplicación locales. Las empresas multinacionales también pueden “localizar” sus mejores prácticas personalizándolas de acuerdo con las comunidades en las que trabajan, siempre fijándose en el modelo de conexión que tienen las PYME en las comunidades locales.

XI. Voluntad política y liderazgo

La voluntad política y el liderazgo son esenciales para generar prácticas de reducción del riesgo de desastres. Ambos aspectos están interconectados: La voluntad política se asienta principalmente en el electorado, pero debe consolidarse, priorizarse y articularse con el liderazgo. El liderazgo, por su parte, queda paralizado si no se basa en la voluntad del electorado. Todos los aspectos de esta relación dependen en cierto modo de que exista una conciencia social sobre la reducción de los riesgos de desastres. La gente necesita saber qué decisiones se toman a la hora de invertir y en qué medida aumentan esas decisiones el nivel de riesgo. El liderazgo consiste en parte en dar a conocer esas decisiones e implicaciones. Para que los programas de reducción del riesgo reciban un tratamiento prioritario, es fundamental que se una la voluntad política y el liderazgo.

Sin embargo, existe una diferencia importante entre hablar de algo e invertir de verdad en la reducción del riesgo de desastres. Aunque se haya mostrado un interés considerable en la reducción de riesgos y se haya acompañado de muchas manifestaciones de apoyo, ha quedado comprobado que su traslado a la práctica es difícil y será necesario que los gobiernos prioricen la reducción del riesgo en sus presupuestos. Para lograrlo hará falta presionar, pero será difícil debido a la enorme cantidad de temas de los programas de desarrollo después de 2015 y de objetivos de desarrollo sostenible. La presión del MAH2 debe ser muy práctica y centrada para que pueda destacar y abrirse paso.

Otro tema que debe tratarse es el de la concepción aislada y fragmentada de los presupuestos a nivel nacional. Hay que romper con ese concepto parcelario y debe acompañarse del establecimiento de actividades concretas y específicas, en vez de hablar solo de compromisos presupuestarios generales para la reducción del riesgo de desastres. De nuevo, esto requiere de una presión constante, pero es un factor crucial para convertir la mera voluntad política en un compromiso eficaz y real.

En un sentido más concreto, las estrategias nacionales y los marcos institucionales deberían coordinarse internamente a nivel nacional y comunitario, lo que supone un reto importante de gobernabilidad. Para lograrlo, las estrategias de financiación gubernamentales y la legislación deben apuntar hacia la concesión de mayor poder a los gobiernos locales y la provisión de incentivos. Por eso, la potenciación del papel de las instituciones locales es esencial porque el refuerzo de las políticas nacionales depende en gran medida de la implicación comunitaria.

XII. Gobernabilidad, responsabilidad y transparencia

Aunque la gobernabilidad se pueda entender de diversas maneras, el término se refiere en sentido general a la forma en la que la gente se organiza para lograr diversos objetivos, incluido cómo se decide quién hace qué y quién debe informar a quién. La gobernabilidad se reduce, por tanto, a responsabilidad y a transparencia.

La responsabilidad, que implica contar con personas que respondan ante sus actos y que hagan aquello a lo que se han comprometido, tiene que ser uno de los pilares fundamentales del MAH2. A través de un proceso inclusivo de responsabilidad, la gobernabilidad puede compartirse entre diversas partes implicadas.

La responsabilidad puede respaldarse en los mecanismos de revisión voluntaria entre colegas, una idea que puede contribuir a un mejor seguimiento y evaluación. El seguimiento debe realizarse con unos indicadores claros y unos objetivos específicos, que a su vez pueden facilitar el cálculo de los resultados y por tanto el fortalecimiento del proceso de revisión y evaluación en su conjunto. Es necesario mejorar el seguimiento para conectar los niveles nacionales e internacionales de la reducción del riesgo de desastres.

La responsabilidad y la gobernabilidad son esenciales para la continuidad de los proyectos, y son especialmente importantes para el fomento de la capacidad. Se recomendó idear una herramienta que ayude a conectar la gobernabilidad con el fomento de la capacidad para que este último sea más transparente y por tanto más fácil de seguir, evaluar y modificar. La acotación clara de los roles y responsabilidades, una característica fundamental de una buena gobernabilidad, es también necesaria al igual que una evaluación continua de cómo inciden en los derechos humanos estos mecanismos y proyectos de reducción del riesgo de desastres.

Los parlamentarios deberían tener un papel más relevante en la gobernabilidad ya que son los representantes formales de sus electores y, por tanto, tienen cierto peso legal. Los parlamentarios pueden generar una conciencia en la reducción del riesgo de desastres a nivel gubernamental; pueden ayudar a identificar y decidir la asignación de los presupuestos; pueden crear, mantener y refinar los marcos institucionales y regulativos; y pueden aprobar legislaciones que permitan la reducción del riesgo de desastres. Además, dado que han asumido una responsabilidad con los ciudadanos, los parlamentarios tienen la obligación de contribuir a la reducción del riesgo.

Observación final

Las consultas realizadas en la cuarta sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en mayo de 2013 acerca del marco de reducción del riesgo de desastres post 2015, ha supuesto en sí un hito muy importante en el desarrollo de un nuevo instrumento. Las discusiones y debates reflejados en este informe añaden contenidos, razonamientos y significado a lo que puede aparecer en el MAH2. El siguiente paso será articular esas reflexiones en las consultas en curso y en el desarrollo del MAH2. El contenido de este informe proporciona esencialmente una contribución importante a los rudimentos del contenido del MAH2.



www.unisdr.org