



Elementos propuestos para su consideración en el Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres

por

La Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

1. Introducción

1. La Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución A/RES/66/199 de 22 de diciembre de 2011 solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), que facilitara el desarrollo de un “marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres”. Las consultas de todas las partes interesadas comenzaron a principios de 2012 e incluyeron actividades en línea y locales, nacionales, regionales y mundiales, entre ellos ocho Plataformas Regionales y la 4ª sesión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres.
2. Las consultas junto con los informes de los países a través del HFA Monitor de la UNISDR, las conclusiones de los Informe de Evaluación Global de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) de 2009, 2011 y 2013, y las deliberaciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como una bibliografía y práctica crecientes sobre el riesgo de desastres y la resiliencia, proporcionan una gran cantidad de conocimientos y orientación para el ulterior desarrollo del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres.
3. Los elementos propuestos se basan en las consultas realizadas hasta la fecha. Su objetivo es proporcionar orientación y apoyo para la preparación y las deliberaciones de las próximas Plataformas Regionales y reuniones para la reducción del riesgo de desastres¹ en las que se construirá el futuro marco a través del proceso preparatorio formal de la 3ª Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres (Sendai, Japón, 14-18 de marzo de 2015).
4. La Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a la UNISDR mediante su Resolución A/RES/67/209 que actuara como la secretaría de la Conferencia Mundial y

¹ Plataformas Regionales: África (Abuya, Nigeria) 5-8 de mayo; Américas (Guayaquil, Ecuador) 27-29 de mayo; Asia (Bangkok, Tailandia) 23-26 de junio; Pacífico (Suva, Fiji) 2-4 de junio; Estados Árabes (Sharm El-Sheij, Egipto) 10-12 de junio de 2014 y Europa (Bruselas, Bélgica): fechas aún por confirmar.

coordinara las actividades preparatorias en consulta con todas las partes interesadas relevantes. Se presentará un informe de síntesis con las recomendaciones de las Plataformas Regionales sobre el contenido del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres con vistas a su examen por la primera reunión preparatoria del comité de la Conferencia Mundial, programada para celebrarse en Ginebra, Suiza, el 14-15 de julio de 2014.

5. La formulación de los elementos propuestos también benefició de la asesoría proporcionada a la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, por parte de su Grupo Asesor de Ciencia y Tecnología, Junta Consultiva del Informe de Evaluación Global, Grupo Asesor del Sector Privado, Grupo Asesor de los Miembros de los parlamentos, miembros de los órganos legislativos y el Grupo Asesor del Marco de Acción de Hyogo. Estos abarcan más de 60 altos funcionarios de gobierno, miembros del Parlamento, científicos, empresarios, abogados, profesionales y representantes de la sociedad civil: todos trabajando pro bono a título personal.

2. Consideraciones generales

Contexto

6. A medida que el Marco de Acción de Hyogo (MAH) llega a su fin, y al desarrollar el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres, es importante recordar su progreso hasta la fecha. Por un lado, muchos países han logrado algunos avances en todos los áreas prioritarias del MAH². En particular, el crecimiento económico y una mejora en las condiciones de desarrollo en muchos países de ingresos bajos y medios, incluidos el aumento de las capacidades en materia de alerta temprana y la preparación y respuesta ante desastres, han contribuido a una tendencia a la baja en el riesgo de mortalidad, al menos con respecto a aquellas amenazas meteorológicas en las que es posible la alerta temprana.
7. Sin embargo, las pérdidas y los daños económicos relacionados con los desastres continúan aumentando. La globalización económica ha estimulado el crecimiento, pero también ha dado lugar a un aumento masivo de la exposición a las amenazas, conforme las nuevas inversiones privadas y públicas se han ido concentrado en zonas peligrosas, tales como costas propensas a ciclones y tsunamis, cuencas fluviales propensas a inundaciones y ciudades propensas a terremotos. El riesgo intensivo³ se ha acumulado en zonas expuestas a amenazas y ahora se transmite en todo el mundo a través de las cadenas de suministro globales, lo que representa un riesgo sistémico de la economía mundial para los negocios, los gobiernos y la sociedad en general.
8. Por otra parte, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado, la degradación ambiental, la pobreza y la desigualdad y los mecanismos de gobernabilidad débiles seguirán

² Véase *Implementación del Marco de Acción de Hyogo – Informes Resumidos 2007-2013*, UNISDR, 2013.

³ “Riesgo intensivo” se utiliza para describir el riesgo de desastres de alto impacto y baja frecuencia, asociados principalmente a las grandes amenazas naturales. Glosario, Informe de Evaluación Global de 2013 sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR.

impulsando el rápido aumento de la pérdida y los daños asociados al riesgo extensivo⁴. Esto tiene un impacto devastador en las familias de ingresos bajos expuestas y vulnerables, en las empresas pequeñas e informales que proporcionan la mayor parte del empleo en muchos países y en la infraestructura y los servicios públicos de los que dependen estos hogares y empresas. El riesgo extensivo está aumentando incluso en los países y las zonas que no están expuestos a mayores riesgos, lo que pone de relieve cómo el desarrollo y la reducción del riesgo de desastres no han sido sostenibles ni eficaces; ello es particularmente perjudicial para las comunidades de ingresos bajos. El logro de los objetivos de desarrollo sostenible claves, como el fin de la pobreza extrema, según se destaca en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 (Rio+20), no puede materializarse sin una gestión eficaz del riesgo, o de lo contrario el aumento continuo del riesgo inducido por el desarrollo, que mantiene a un gran número de personas en la pobreza, será difícil de detener y revertir.

9. En el MAH y las políticas y prácticas subsiguientes, los desastres en general siguen siendo conceptualizados como impactos externos que hacen funcionar normalmente a las economías, más que como manifestaciones de factores subyacentes del riesgo inherente a las políticas y prácticas de desarrollo que generan y acumulan riesgos de desastres. El cambio climático peligroso e irreversible es generado por los mismos procesos económicos asociados al aumento del riesgo de desastres hidrometeorológicos, y con frecuencia magnificará los efectos de estos factores subyacentes del riesgo, muchos de los cuales son transfronterizos por naturaleza. A menos que se aborden estos factores, en las próximas décadas aumentarán las pérdidas relacionadas con el clima y otras físicas y económicas de forma espectacular, los avances en la reducción de la mortalidad podrán detenerse o revertirse, y los efectos sobre el bienestar social, el crecimiento económico, la seguridad alimentaria y la salud ambiental amenazarán la viabilidad y la sostenibilidad de las naciones, las empresas y las comunidades.

10. No pueden lograrse los objetivos de desarrollo sostenible sin la gestión del riesgo de desastres. El enfoque general de la gestión del riesgo de desastres, por lo tanto, tiene que pasar de querer proteger el desarrollo económico y social ante acontecimientos e impactos internos, a una transformación del desarrollo para gestionar riesgos, aprovechar las oportunidades de manera sostenible y fortalecer la resiliencia, asegurando de esta manera un desarrollo sostenible.

11. Además, dado que la mayor parte de la inversión la efectúa el sector privado, sea o no esta inversión sensible al riesgo, tendrá una influencia decisiva en los futuros niveles del riesgo de desastres. Por lo tanto, el marco después del 2015 deberá contemplar explícitamente las políticas públicas que proporcionen incentivos y oportunidades para la inversión privada sensible al riesgo, incluso procedente de los negocios, las familias y las comunidades, y asimismo que permitan compromisos voluntarios por parte de estos sectores.

12. La creación de una humanidad y un medio ambiente más resilientes requiere un fuerte

⁴ “Riesgo intensivo” se utiliza para describir el riesgo de desastres de alto impacto y baja frecuencia, asociados principal pero no exclusivamente a amenazas naturales muy localizadas. *Ibíd.*

compromiso internacional y local, y la buena voluntad de diseñar los cambios necesarios en las prácticas, los procesos y los patrones actuales de desarrollo. Las políticas y medidas deben ir más allá de la reducción del riesgo existente y dar prioridad a la prevención de la nueva acumulación de riesgos. La gestión del riesgo debe ser parte de las políticas y prácticas de desarrollo sostenible con el fin de hacer frente a los retos actuales y aprovechar las oportunidades potenciales.

La oportunidad al alcance de la mano

13. La elaboración y adopción del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres se produce en un momento crítico, cuando otros dos instrumentos principales que son pertinentes para el aumento y la gestión del riesgo están siendo objeto de debate; a saber, el cambio climático y el programa y los objetivos de desarrollo sostenible después del 2015.
14. Esta sincronía constituye una gran oportunidad para definir y acordar un paradigma después del 2015 general, cohesionado, coherente y lo más armonizado posible. Lo anterior deberá permitir la gestión de los riesgos inherentes al desarrollo y que se manifiestan a través de los desastres, el cambio climático y la variabilidad, las crisis financieras y económicas, y otras consecuencias para la economía, la sociedad y el medio ambiente. Desde esa perspectiva, la mitigación y la adaptación del cambio climático tienen que ser vistas como parte de la estrategia más amplia de gestión del riesgo, la cual abarca los riesgos naturales y tecnológicos, y es fundamental para el logro de objetivos de desarrollo sostenible.
15. El conocimiento y la experiencia adquiridos en la gestión del riesgo de desastres hasta la fecha tienen que informar sobre el desarrollo de los instrumentos y marcos internacionales antes mencionados. Han de converger si pretende alcanzarse la aspiración mundial compartida de la sostenibilidad en el desarrollo y la resiliencia.
16. Si la gestión del riesgo se aborda de una manera incoherente e incompatible por cada uno de los tres instrumentos habrá pocas posibilidades de éxito para lograr el desarrollo sostenible. Mientras cada instrumento puede ser necesario para orientar y regular, en su caso, los asuntos específicos, la gestión del riesgo y de las oportunidades de una manera coherente tiene que seguir siendo una característica común.
17. Los desafíos en la gestión del riesgo han sido probados satisfactoriamente en la práctica a escala local, nacional y regional a través de la experiencia de la implementación del MAH. El marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres se halla, por lo tanto, en una posición firme para introducir los cambios necesarios con el fin de mejorar las prácticas actuales de gestión del riesgo en la planificación del desarrollo y la inversión. Así pues, tiene que ser concebido y reconocido como un instrumento de orientación para apoyar la aplicación con éxito de los futuros objetivos de desarrollo sostenible y el acuerdo sobre el cambio climático. Tomado de esta perspectiva, el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres no puede considerarse un acuerdo específico independiente, técnico y específico del sector. Deben adoptarse disposiciones para velar por una implementación interrelacionada y de apoyo mutuo.
18. El HFA Monitor - un mecanismo para la generación voluntaria de informes para los gobiernos

gestionado por la UNISDR - ha demostrado la importancia y la utilidad de un sistema de vigilancia debidamente definido de objetivos, indicadores y medios de monitoreo para medir el impacto efectivo. Por lo tanto, un HFA Monitor mejorado tendrá que acompañar el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres, y podría ser potencialmente decisivo para supervisar la sostenibilidad más amplia del desarrollo.

19. Por otra parte, hasta la fecha, la revisión periódica del Marco de Acción de Hyogo se ha llevado a cabo a través de un proceso separado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Convención sobre el Cambio Climático, evitando así que los países tengan una revisión integral y una apreciación de los avances, al evaluar la coherencia y la convergencia en la ejecución y al introducir ajustes útiles. En este sentido, la revisión periódica del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres deberá realizarse, al menos, en relación con el programa y los objetivos de desarrollo posterior a 2015, y también, posiblemente, con acuerdos futuros para la mitigación y adaptación al cambio climático, mediante el mismo proceso y los órganos de gobernabilidad de la ONU.
20. Por último, la gestión eficaz del riesgo requiere la acción de una variedad de actores de carácter local, nacional, regional y mundial, así como de naturaleza pública y privada. Dada la variada naturaleza y la escala de la acción, los instrumentos jurídicamente vinculantes y los instrumentos políticos, si bien necesarios, no son de por sí ni suficientes ni adecuados para proporcionar una regulación y orientación detalladas. De hecho, tienen que ser complementados y articulados mediante compromisos voluntarios y explícitos y las acciones de los grupos de interés - como las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales, los miembros de los parlamentos, miembros de los órganos legislativos, los negocios y la ciencia - que quieran asumir el liderazgo y la rendición de cuentas y por lo tanto contribuyan positivamente a la gestión de los riesgos inherentes al desarrollo. Estos compromisos, a menudo discretos y desapercibidos, están descollando y merecen pleno reconocimiento y su apreciación como una contribución significativa para el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres.
21. En este contexto, una serie de elementos y asuntos relacionados entre sí y que se refuerzan mutuamente, emerge como un instrumento para gestionar eficazmente el riesgo, y ha de ser aprehendido en el resultado general de la 3ª Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Algunas de estos asuntos y preguntas podrán abordarse mejor en el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres, mientras que otros, como los compromisos, en otros documentos, y los demás en una declaración política. Desde esta perspectiva, el resultado puede concebirse como un paquete triple compuesto por: A) el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres y su sistema de seguimiento y proceso de periodo de revisión, B) los compromisos voluntarios de las partes interesadas, como los principales ejemplos de la asunción de la rendición de cuentas, la visión y la voluntad de actuar, y C) la declaración política.
22. Para velar por la continuidad y la coherencia entre el nivel regional y mundial, es importante que la preparación y las deliberaciones de las próximas Plataformas Regionales y reuniones sobre la reducción del riesgo de desastres se centren en los preguntas y asuntos que se abordan en este documento y que ahonden más en ellas. Componentes propuestos del resultado de la Conferencia Mundial
23. En esta sección se propone una articulación de los citados tres componentes del resultado

general de la Conferencia Mundial: A) el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres y su sistema de seguimiento y proceso de periodo de revisión, B) los compromisos voluntarios de las partes interesadas, como los principales ejemplos de la asunción de la rendición de cuentas, la visión y la voluntad de actuar, y C) la declaración política.

A) El marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres, su sistema de seguimiento y proceso de periodo de revisión

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

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

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

27. En general, la identificación de los elementos esenciales del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres podrá orientarse por una pregunta: **teniendo en cuenta que la gestión del riesgo puede requerir una variedad de instrumentos e iniciativas a escala local, nacional, regional y mundial, ¿qué es lo que ahora está incompleto o confuso, pero que, si así lo acuerda el medio específico de un marco jurídicamente no vinculante a escala mundial, permitiría que la gestión del riesgo fuese más eficaz?**

28. Este enfoque ayuda a centrar la búsqueda de los elementos del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres en los elementos básicos de MAH, a saber, el “resultado esperado”, los tres “objetivos estratégicos” y las cinco “prioridades de acción 2005-2015” y ayuda a evaluar si ese resultado, los objetivos y las prioridades de acción siguen siendo válidos o no, si necesitan reconfiguración, y a determinar si faltan algunos elementos.

29. En esta sección A, los elementos esenciales propuestos para el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres, su sistema de supervisión y su proceso de revisión periódica se presentarán en tres subsecciones, a saber, “i”, “ii” e “iii”.

i. Los elementos esenciales del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres

30. En general, las consultas sobre el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres y la experiencia en la aplicación del MAH han apuntado hacia la necesidad de una redefinición y reorganización de los elementos del MAH con el fin de hacer más hincapié en el logro de comunidades y naciones más protegidas, seguras y resilientes. En función del contexto, una serie de preguntas se ha convertido en crucial, y quizás merezca consideración en la forma de principios que guían la acción futura.

31. Los elementos esenciales propuestos para el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres se compone de un conjunto de principios rectores y una redefinición de los resultados esperados, los objetivos estratégicos y las prioridades de acción.

Principios rectores

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

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

Resultado esperado, objetivos estratégicos, prioridades de acción, preguntas fundamentales

33. La reducción de las pérdidas por desastres y daños per se, como un resultado del

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

34. Para lograr este resultado, el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres debe abarcar tres objetivos complementarios y estratégicos, a saber: 1) la prevención de riesgos y la búsqueda de vías de desarrollo que reduzcan al mínimo los riesgos de desastres; 2) la reducción del riesgo, es decir, las acciones para hacer frente a la acumulación existente de riesgo de desastres; y 3) el fortalecimiento de la resiliencia, es decir, acciones que permitan a las naciones y comunidades absorber las pérdidas y los daños, minimizar los impactos y tomar impulso.
35. En consecuencia, se deben definir las áreas prioritarias del marco posterior al 2015 para la reducción del riesgo de desastres en términos de una serie de políticas públicas esenciales que aborden el riesgo de desastres en los servicios y la infraestructura que se posean, administren o regulen públicamente, al igual que en el medio ambiente, pero que también regulen o incentiven las acciones de los hogares, las comunidades, las empresas y las personas. En estos ámbitos diversos, las áreas prioritarias deberán incluir políticas públicas en la gestión prospectiva y anticipativa del riesgo (prevención del riesgo), la gestión correctiva del mismo (reducción del riesgo) y las acciones dirigidas a fortalecer la resiliencia. Esta reorientación de los áreas prioritarias del MAH hacia las políticas públicas servirá para mejorar este instrumento, definir responsabilidades, fortalecer la rendición de cuentas y facilitar el proceso de monitoreo.
36. Con el fin de avanzar hacia el resultado esperado y los objetivos estratégicos, las políticas públicas en materia de gestión del riesgo deben estar respaldadas por marcos de gobernabilidad apropiados que incorporen acciones no solo por los gobiernos nacionales y locales, sino también de la sociedad civil, el sector privado, la ciencia, el sector académico sector y otros. Tal enfoque de gobernabilidad reflejaría la creciente prevalencia de asociaciones y alianzas innovadoras y en red entre los diferentes sectores, como medio eficaz para hacer frente a los retos del desarrollo. Del mismo modo, las políticas públicas tendrán que ser respaldadas por mecanismos de información y la generación y gestión del conocimiento con el fin de garantizar que la información y los conocimientos pertinentes sobre el riesgo y sobre las alternativas de gestión del riesgo estén disponibles para los encargados de adoptar políticas y tomar decisiones en los diferentes niveles, desde los individuos y los hogares hasta las organizaciones internacionales.
37. En este contexto y sobre la base de las consultas, un posible nombre para el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres podría ser: "MAH [2] [Plus] – Gestión del riesgo para lograr la resiliencia."

ii. El sistema de supervisión mejorado

38. Hasta la fecha, el logro del MAH ha sido objeto de seguimiento con respecto a un conjunto de 22 indicadores básicos en los cinco Ámbitos Prioritarios. A través de los avances del HFA Monitor en línea está regida por los países en una escala de 1 a 5, complementado por medios de monitoreo y una descripción cualitativa. Si bien esto ha generado el repositorio mundial más importante de información disponible sobre los avances notificados por los gobiernos en la reducción del riesgo de desastres, la experiencia de los tres ciclos de revisión bienales en 2009, 2011 y 2013 ha puesto de manifiesto deficiencias, entre ellas: subjetividad; el hecho de que los indicadores individuales responden a múltiples políticas públicas y el hecho de que la mayoría de los indicadores están relacionados con entradas en vez de con salidas. Además, la mayoría de los indicadores se refieren a la gestión correctiva del riesgo o la gestión de desastres y no a la gestión del riesgo prospectiva y anticipativa. Por lo tanto, el actual HFA Monitor es parcialmente útil para evaluar si los países están abordando los factores subyacentes del riesgo y están evitando la acumulación de nuevos riesgos. Además, no existe un vínculo explícito entre el HFA Monitor y los mecanismos para supervisar los avances de los ODM y de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
39. Al reconocer estas deficiencias, se podría adoptar un nuevo sistema de indicadores para la gestión del riesgo, que comprenda cinco familias de indicadores diferentes y que mida la forma en que la política pública en la gestión del riesgo de desastres está abordando los factores subyacentes del riesgo para evitar la creación de riesgos (gestión prospectiva del riesgo), está reduciendo los niveles existentes del riesgo (gestión correctiva del riesgo) y está fortaleciendo la resiliencia (la capacidad de absorber pérdidas y tomar impulso) cuando se producen desastres. El éxito de estas políticas determinará el nivel de pérdidas por desastres y los daños que sufre un país y los impactos a largo plazo en la economía, el medio ambiente y el bienestar social.
40. El nivel de pérdidas por desastres es el indicador fundamental del éxito de la gestión del riesgo. Fundamentalmente si las pérdidas van en aumento, la gestión del riesgo no está siendo eficaz, y viceversa. Por lo tanto, la primera familia de indicadores tendrá que incluir un conjunto de pérdidas por desastres y la métrica de daños, expresados tanto en términos absolutos como relativos (de población, PIB, etc.). Se incluirán tanto las pérdidas humanas (mortalidad, personas heridas o afectadas), daños físicos (viviendas e infraestructura local dañada y destruida) y pérdidas económicas (costes de reposición de los activos dañados y destruidos).
41. La segunda familia de indicadores se referiría al perfil de riesgo de los países, incluido tanto el riesgo intensivo como el extensivo. Esta familia se construiría con arreglo a métricas tales como la Pérdida Media Anual (PMA) y la Pérdida Máxima Probable (PML) con el fin de poner de relieve las posibles pérdidas futuras que un país podría experimentar en lo sucesivo. Es importante entender la diferencia entre las pérdidas históricas observadas y los riesgos. Teniendo en cuenta que algunos desastres intensivos solo se producen con poca frecuencia (por ejemplo cada 500 o 1.000 años), treinta o cuarenta años de datos históricos no expresan, en sí mismos, el nivel de riesgo al que un país puede hacer frente.

42. Una tercera familia de indicadores exploraría la resiliencia de la economía de un país a probables pérdidas. Esto se hará mediante la identificación de los indicadores que comparan el riesgo con el tamaño de la economía de un país, su capital social, su inversión y niveles de ahorro, sus flujos comerciales, su penetración de los seguros, la salud fiscal del gobierno, su grado de protección social y otras métricas. Esta familia también medirá la resistencia fiscal comparando el riesgo de que los gobiernos son responsables con la capacidad fiscal y la disponibilidad de financiamiento de riesgo, incluidos, sin carácter restrictivo, los seguros.

43. La cuarta familia de indicadores medirá cómo un país está gestionando sus factores subyacentes del riesgo, que también proporcionan enlaces de la gestión del riesgo de desastres a los ODS y a la convención sobre el cambio climático. Se elaborarán indicadores en algunas categorías, como: la estructura económica y fiscal, la pobreza y la vulnerabilidad social, la degradación de los servicios medioambientales y de los ecosistemas y el cambio climático, la urbanización y la capacidad de afrontamiento.

44. La quinta familia de indicadores mediría cómo los países están adoptando políticas públicas eficaces en favor de la gestión del riesgo prospectivo y anticipatorio, la gestión del riesgo de corrección y el fortalecimiento de la resiliencia de los sectores público y privado. Los indicadores también se desarrollarán para medir la eficacia de la gestión pública y los mecanismos de generación y gestión de información y conocimiento que necesitan respaldar la política pública en la gestión del riesgo de desastres. Considerando que el HFA Monitor proporciona indicadores para ámbitos específicos de interés, tales como los sistemas de alerta temprana, estos corresponden a múltiples políticas y compromisos, haciendo que la supervisión sea vaga y opaca. Esta familia de indicadores basada en las políticas públicas proporcionará indicadores más explícitos y fáciles de verificar.

45. Los datos necesarios para la primera familia de indicadores se derivarían de las bases de datos nacionales de pérdidas por desastres; para la segunda familia, de los resultados de las evaluaciones de riesgos mundiales; y para la tercera y cuarta familias, de estadísticas y bases de datos internacionales disponibles y comparables. Los datos correspondientes a la quinta familia de indicadores serían generados por los gobiernos, mediante el uso de un HFA Monitor modificado y mejorado.

46. Con el fin de facilitar un vínculo entre el seguimiento del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres y el de los ODS y un nuevo acuerdo sobre el cambio climático, el diseño del nuevo sistema del HFA Monitor tendría que incluir indicadores que fueran compatibles con los objetivos de esos instrumentos. Explicitar este vínculo en el nivel del indicador permitirá supervisar su progreso al mismo tiempo en los tres marcos.

iii. El proceso de revisión periódica

47. El Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 se encontraba dentro del ámbito de competencia del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Sin embargo, el MAH no prevé una revisión periódica formal por parte de los órganos de gobierno competentes de la ONU. Lo anterior se llevó a cabo en su lugar a través de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo

de Desastres. El efecto es que el seguimiento se ha apartado en gran medida de los mecanismos utilizados para los ODM, lo que da como resultado un enriquecimiento mutuo muy limitado.

48. El Foro Político de Alto Nivel (HLPF) ha sido establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un mecanismo para “proporcionar liderazgo político, orientación y recomendaciones con vistas al desarrollo sostenible, supervisar y revisar el progreso en la implementación de los compromisos de desarrollo sostenible, mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de una manera holística e intersectorial en todos los niveles y elaborar un programa focalizado, dinámico y orientado a la acción, garantizando así la adecuada consideración de los nuevos desafíos emergentes del desarrollo sostenible”. Como tal, el establecimiento del HLFP representa un instrumento fundamental que también podría servir para la revisión del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres con el fin de garantizar un proceso de deliberaciones y análisis sincronizado y armonizado, así como el enriquecimiento mutuo y el aprendizaje a partir de la aplicación del programa y de los objetivos del desarrollo sostenible futuros y el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres. Por lo tanto, el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres podrá permitir su revisión formal por parte del HLFP a través de las reuniones periódicas que se celebran bajo los auspicios de la Asamblea General de la ONU y el ECOSOC.

B) Los compromisos voluntarios de las partes interesadas

49. Las consultas han convocado una intensa participación de la sociedad civil, la ciencia, las autoridades locales, las comunidades locales, los medios de comunicación, los negocios y otros en el desarrollo y la aplicación del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres. Por otra parte, la implementación del MAH se ha enriquecido, mejorado y acelerado por el desarrollo de los compromisos voluntarios, planes, acciones y herramientas de supervisión de las principales partes interesadas, tales como “Cinco fundamentos para los negocios en la reducción del riesgo de desastres” del sector privado⁵, y “diez fundamentos” y “herramienta de autoevaluación” para hacer resilientes a las ciudades de los gobiernos locales⁶.

50. La formulación de más compromisos voluntarios en los niveles regional y mundial de parte de todos los interesados a través de las Plataformas Regionales, y su integración en el resultado general de la Conferencia constituirán una experiencia enriquecedora y un poderoso impulso para la aplicación del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres.

51. En particular, los compromisos voluntarios representarían la propuesta de los grupos de interés para las acciones concretas con el fin de aplicar el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres a escala regional y/o mundial. Constituirían una expresión de liderazgo, proporcionarían una base muy sólida para la aplicación del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres e indicarían cómo todas las

⁵ Véase UNISDR: www.preventionweb.net/english/professional/networks/public/psp/essentials/

⁶ Véase UNISDR: www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/essentials

partes interesadas pueden trabajar juntas y generar el cambio necesario “de riesgo compartido a valor compartido”, reflejado en el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2013. El valor de los compromisos voluntarios también servirá para catalizar e inspirar nuevas acciones por otros individuos, grupos, organizaciones y redes, etc., no presentes en la Conferencia Mundial.

52. Aunque formalmente no forman parte del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres, los compromisos voluntarios deberían recopilarse y reconocerse como parte del resultado general de la Conferencia, y en particular, en la declaración política de la Conferencia Mundial, debido a su relevancia en orientar la ejecución y la cooperación. Para ser prácticos y aplicables, los compromisos voluntarios habrán de fijar objetivos, indicadores y medios de monitoreo y se someterán a una autoevaluación periódica del progreso. Los compromisos voluntarios podrían ser compilados por país, región y sector para facilitar la visualización y el seguimiento.

C) La declaración política

53. La declaración política de la Conferencia Mundial es indispensable para dar orientación sobre una serie de puntos cruciales; en particular, sobre cómo debe interpretarse el resultado general de la Conferencia y cómo están conectados sus componentes. Es importante que la Declaración Política se construya sobre las deliberaciones de las Plataformas Regionales, con el fin de garantizar la armonía entre los niveles y las especificidades regionales y mundiales. Los elementos esenciales propuestos para su examen en la declaración política incluyen:

- Una apreciación de la naturaleza antropogénica de riesgo; cambios en las características de riesgo; la necesidad de centrarse en los factores de riesgo, como el cambio climático y la variabilidad, que son inherentes a las prácticas de desarrollo; la necesidad de abordar la exposición junto con la vulnerabilidad; la necesidad de abordar un riesgo extensivo debido a su importancia para la población vulnerable y la pobreza; y un reconocimiento de la necesidad de centrarse explícitamente en la gestión del riesgo, que abarca la reducción del riesgo existente y la prevención de una nueva acumulación de riesgos, para lograr la resiliencia de las personas, las naciones y el medio ambiente.
- Una apreciación de los progresos realizados a través del MAH para abordar la vulnerabilidad humana a algunas amenazas y el reconocimiento de la redefinición de los elementos del MAH como una innovación necesaria para gestionar eficazmente el riesgo de resiliencia.
- Nombrar el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres (posiblemente como “MAH [2] o [Plus] - Gestión del riesgo para lograr la resiliencia”), y la definición de este último como una evolución de MAH, que se basa en los últimos marcos, es decir, el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro y la Estrategia “Un mundo más seguro en el siglo XXI: Reducción del Riesgo de Desastres” (ISDR); y proponer que la Asamblea General cambie el nombre del subpunto de su programa correspondiente de “Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres” a “Estrategia Internacional para la Gestión del Riesgo y Resiliencia” con el fin de reflejar mejor el

enfoque de la obra.

- Acoger con satisfacción la actualización del HFA Monitor en un MAH [2] [Plus] Monitor, basado en un nuevo sistema básico de objetivos, indicadores y medios de monitoreo.
- Acoger con satisfacción y apreciar la importancia de los “compromisos” de los grupos de interés, como una muestra esencial del liderazgo, la buena voluntad, la cooperación necesaria y la acción concreta para articular y aplicar el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres.
- Destacar la importancia de la mejora de la rendición de cuentas en los niveles local, nacional e internacional y acoger con satisfacción el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional relativo a la “Protección de las personas en caso de desastres” por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU.
- Exigir una implementación integrada del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres y los programas/objetivos de desarrollo posteriores a 2015 y el acuerdo de cambio climático.
- Solicitar la revisión periódica del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres por el HLPF a través de reuniones periódicas bajo los auspicios de la Asamblea General de la ONU y el ECOSOC.
- Reconocer la importancia de las estrategias regionales para gestionar los riesgos y sugerir su revisión en línea con el marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres.
- Convocar al sistema de las Naciones Unidas para que apoye a los países y las partes interesadas en la aplicación del marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres a través del Plan de las Naciones Unidas de Acción sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia.
- Convocar a los países y las partes interesadas a unir fuerzas bajo la iniciativa de las escuelas seguras lanzada en la Conferencia Mundial.