



Asamblea General

Distr. general
5 de septiembre de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 56 c) del programa provisional*

Desarrollo sostenible: Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres

Aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres

Informe del Secretario General**

Resumen

Siguen aumentando la cantidad de desastres y la amplitud de sus consecuencias, a causa en buena medida del incremento de la vulnerabilidad a los riesgos naturales, mas también por los efectos del cambio climático, que ponen en peligro las vidas y los medios de sustento de un número cada vez más elevado de millones de personas y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Cada día apremia más multiplicar los esfuerzos por aplicar el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El mundo no está bien encaminado para alcanzar el objetivo de una reducción sustantiva de las pérdidas causadas por desastres en 2015.

Se precisa, pues, actuar de modo decidido y sistemático, para lo cual hace falta un compromiso de alto nivel de reducir los riesgos, respaldado por políticas responsables, potentes capacidades institucionales y presupuestos suficientes, tanto entre los gobiernos nacionales como en los locales. Una notable medida para acelerar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo fue la primera sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, de múltiples interesados, los días 5 al 7 de junio de 2007, como principal foro mundial para facilitar los esfuerzos mancomunados en la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles.

* A/62/150.

** El presente informe se publica con retraso por motivos técnicos.



El presente informe proporciona una panorámica de los progresos alcanzados en la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el Marco de Acción de Hyogo en los planos nacional, regional e internacional, respondiendo a la resolución 61/198 de la Asamblea General. Además, se examinan en él las pautas de los desastres y los riesgos de desastres y la evolución de la coordinación, la orientación y la utilización de los recursos en todo el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres.

I. Las pautas de los desastres y los riesgos de desastres

1. Siguen aumentando la cantidad de desastres y la amplitud de sus consecuencias, que devastan a comunidades vulnerables, poniendo en peligro las vidas y los medios de sustento de un número cada vez más elevado de millones de personas y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y haciendo que apremie más desplegar esfuerzos para aplicar el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres¹.

2. En el período de julio de 2006 a junio de 2007, en total 366 desastres damnificaron a casi 200 millones de personas, mataron a más de 18.200 y causaron daños valorados en más de 30.000 millones de dólares estadounidenses². Los desastres a que nos referimos consistieron en terremotos, inundaciones, corrimientos de tierras, incendios, sequías, huracanes y vendavales, epidemias y temperaturas extremas. Las inundaciones siguen teniendo las peores consecuencias, afectaron a más de 134 millones de personas en el mundo y causaron el mayor número de muertes, 6.729, y los daños más graves, más de 14.000 millones de dólares. El año pasado, ocuparon, a gran distancia, el segundo y el tercer puesto, respectivamente, los terremotos y las erupciones volcánicas, que afectaron a casi 390.000 y 364.000 personas. Los huracanes y vendavales causaron 4.179 muertes y daños por valor de casi 14.000 millones de dólares, mientras que las temperaturas extremas se cobraron casi 4.000 vidas.

3. Según un estudio³ presentado ante la primera sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en Ginebra del 5 al 7 de junio de 2007, los cambios acaecidos en el riesgo de desastres se deben en gran medida al incremento de la vulnerabilidad de las naciones y comunidades a los riesgos naturales, a causa de procesos subyacentes como la rápida urbanización, las prácticas inseguras de uso de las tierras, la degradación del medio natural, la pobreza y la falta de conciencia pública de la necesidad de reducir los riesgos de desastres. Se dan dos situaciones generales de riesgo: en primer lugar, el riesgo de desastres catastróficos en zonas de alto riesgo, en las que las personas y las actividades económicas se concentran intensamente en lugares expuestos a sucesos peligrosos climáticos y geológicos, como terremotos y ciclones tropicales; y, en segundo lugar, el riesgo de baja intensidad de pérdida de bienes y perturbación de los medios de sustento en amplias zonas, donde las personas y las actividades económicas están expuestas a sucesos peligrosos frecuentemente localizados, como corrimientos de tierras, inundaciones y sequías.

4. Los asentamientos urbanos son un foco cada vez más importante de riesgo de desastres; muchos de ellos están situados en zonas sísmicas y experimentan una rápida urbanización, que da lugar a elevadas concentraciones de vulnerabilidad. Actualmente, más de 1.000 millones de personas viven en asentamientos informales, que constituyen del 30% al 70% de la población urbana de los países en desarrollo.

¹ A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2.

² Véase: EM-DAT: the International Disaster Database, Bruselas (Universidad Católica de Lovaina, Oficina de Asistencia en Casos de Desastre en el Extranjero, Centro de Investigaciones y Epidemiología de los Desastres, julio de 2007).

³ Disaster risk reduction: 2007 global review, consultation edition (ISDR/GP/2007/3). Véase <http://www.preventionweb.net/globalplatform>.

De proseguir las actuales pautas de urbanización, podrían llegar a ser 2.000 millones en 2030, con un porcentaje importante de ciudades situadas en zonas costeras de baja altitud o propensas a corrimientos de tierras, incendios, terremotos u otros peligros. Por su elevada densidad de población, la inexistencia de servicios básicos y otros aspectos de vulnerabilidad social, esos asentamientos son una fuente de elevado riesgo de desastres. Al mismo tiempo, las ciudades también son motores del crecimiento económico, de la adopción de decisiones, de intercambio y de comercio, lo cual acrece la urgencia de los esfuerzos necesarios para hacer frente al aumento de las probabilidades de riesgos de desastres.

5. En el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático⁴ dado a conocer en 2007, se llegaba a la conclusión de que ya se han observado cambios a largo plazo en algunos aspectos de situaciones climáticas extremas, esto es, sequías, grandes lluvias, oleadas de calor y la intensidad de los ciclones tropicales⁵. En él se indicaba también que ya están cambiando las pautas de los riesgos climáticos a consecuencia del cambio climático. Además, se afirma que es muy probable que las temperaturas extremas, las oleadas de calor y las grandes lluvias sean más frecuentes.

6. Se prevé que los cambios climáticos observados actualmente y los pronosticados incrementen las pérdidas causadas por los desastres, no sólo aumentando la cantidad de sucesos climáticos extremos que causen daños, sino también la vulnerabilidad propia de muchas poblaciones, por ejemplo, debido a episodios de escasez de agua. En el cuarto informe de evaluación⁶ se llega a la conclusión de que las regiones que probablemente resulten más damnificadas son el Ártico, el África subsahariana, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los megadeltas asiáticos. Además, es probable que las más pobres de esas y otras regiones sean las que más padezcan, pues ya deben afrontar los riesgos actuales y son las que menos medios tienen para adaptarse. En algunos casos, pueden darse consecuencias de riesgos en lugares que nunca los habían experimentado. Aunque en el informe se examinan sucesos y consecuencias extremos del cambio climático, es preciso estudiar más en detalle la cuestión de los desastres. Habrá que analizar más a fondo y evaluar en un informe especial, de preferencia con los auspicios del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, qué consecuencias tendrán las pautas actuales y las proyecciones para el futuro en la frecuencia de los desastres y el uso del Marco de Acción de Hyogo como medio para adaptarse al cambio climático. El informe también debería servir de guía a los Estados Miembros acerca de medidas viables para reducir su riesgo de desastres relacionados con el clima.

⁴ Puede consultarse en: <http://www.usgcrp.gov/usgcrp/links/ipcc.htm#4wg1>.

⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático 2007, *Climatic Change 2007: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. S. Solomon y otros, editores (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Cambridge University Press, 2007).

⁶ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático 2007, *Climatic Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M. L. Parry y otros, editores (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Nueva York, Cambridge University Press, 2007).

II. Progresos alcanzados en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo

7. En el período que abarca el presente informe, en los países, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales fortalecieron sus capacidades para coordinar y ejecutar actividades de reducción de desastres. Regional e internacionalmente, los interesados directos mejoraron sus estrategias y mecanismos para estimular y coordinar las medidas de reducción de desastres y prestar apoyo a los responsables de distintos rangos. La secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres respaldó esos esfuerzos, entre otras cosas elaborando unas directrices para la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y facilitando el intercambio de información por conducto de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, reuniones regionales y nacionales de partes interesadas y plataformas y redes sectoriales.

8. El Marco de Acción de Hyogo insta a los Estados, las organizaciones regionales e internacionales y al sistema de la Estrategia y su secretaría a llevar a cabo acciones específicas para asegurar la aplicación de sus tres objetivos estratégicos y sus cinco prioridades de acción. En la sección II se recoge una panorámica de los logros principales en los ámbitos nacional, regional e internacional, en las cinco prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo⁷, y de los progresos alcanzados en la mejora de la coordinación, la orientación y las inversiones en todo el sistema de la Estrategia.

A. Progresos en los países

9. El Marco de Acción de Hyogo considera que las plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres son un importante instrumento de múltiples interesados para las intervenciones coordinadas entre diversos sectores. Actualmente, 38 Estados han establecido sus respectivas plataformas nacionales. Burundi y Togo crearon sendas plataformas en el período a que se refiere el presente informe; las plataformas alemana, francesa y suiza pusieron en marcha una red de plataformas nacionales para Europa.

10. Además, varios gobiernos han concebido instrumentos de orientación de políticas y han promulgado medidas legislativas para la reducción del riesgo y otros han integrado la reducción del riesgo en sus planes nacionales de desarrollo. En total, 109 gobiernos ya han designado sus coordinadores oficiales de la aplicación, el seguimiento y la supervisión de los progresos del Marco de Acción de Hyogo, y los siguientes países se sumaron a la lista durante el período a que se refiere el presente informe:

⁷ A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2.

<i>Región</i>	<i>Estados Miembros</i>
África	Camerún, Chad, Egipto, Gabón, Gambia, Guinea-Bissau, Lesotho, República Centroafricana, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Togo y Túnez
América Latina y el Caribe	Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago
Asia y el Pacífico	Armenia, Chipre, India, Kirguistán, Malasia, Nueva Zelandia, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tayikistán, Tailandia y Viet Nam
Europa	Croacia, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Moldova, Mónaco, Portugal y Rumania

11. Muchos de los países han aplicado activamente medidas de reducción del riesgo de desastres en una o varias de las cinco prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo. Cada vez preocupan más los efectos del cambio climático y su vínculo con desastres, lo cual hace que aumente el número de actores de todos los niveles que estudian la conveniencia de efectuar inversiones en la reducción del riesgo.

12. Ahora bien, en muchos casos, las actividades han sido de alcance limitado y aisladas. Todavía es insuficiente el apoyo que reciben de los niveles superiores de gobierno, a menudo por una insuficiente comprensión del tema, los constantes cambios políticos, la falta de recursos humanos estables y de conocimientos técnicos y la insuficiencia de los recursos financieros y de conocimientos prácticos para integrar la reducción del riesgo de desastres en los programas de desarrollo. Sigue habiendo problemas recurrentes para una aplicación eficaz de la reducción del riesgo de desastres.

Prioridad 1

Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación

13. Los países de algunas regiones, como América Latina y el Caribe y partes de Asia y el Pacífico, han podido basarse en varios decenios de experiencia en el tratamiento del riesgo de desastres, pero en otros muchos países, en particular los situados fuera de las zonas de riesgo elevado, la necesidad de incluir la reducción del riesgo de desastres en los programas de desarrollo estatales es un nuevo desafío.

14. Varios países con escasa experiencia en reducción del riesgo de desastres han hecho progresos en el tratamiento del riesgo de desastres desarrollando instituciones, marcos legislativos, políticas y estrategias. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, se está elaborando una ley sobre la protección y el rescate de personas y bienes en casos de desastres naturales y de otra índole, que contendrá un componente de reducción del riesgo de desastres. Honduras ha redactado una nueva ley que establece un sistema nacional que armoniza las funciones subnacionales y nacionales y que concreta las responsabilidades específicas de diferentes entidades

de distinto rango en materia de prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción tempranas.

15. Muchos países perjudicados por el tsunami del Océano Índico de 2004 o el terremoto que hubo en 2005 en Cachemira están actualizando sus disposiciones legislativas e institucionales. Sri Lanka promulgó la nueva Ley de Gestión de Desastres No. 13 de 2005, y creó el Consejo Nacional de Gestión de Desastres de alto nivel. De modo similar, a raíz del terremoto de 2005, el Pakistán estableció la Comisión Nacional de Gestión de Desastres y la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres, la cual desempeña las funciones de órgano de ejecución, coordinación y vigilancia de las actividades de reducción del riesgo de desastres, respuesta y recuperación en los ámbitos nacional, provincial y de distrito. También se puso en marcha el Marco Nacional de Gestión de Desastres y se estableció un fondo nacional para la gestión de desastres. En abril el Parlamento indonesio aprobó una ley integral de gestión de desastres que abarca la reducción del riesgo de desastres y su gestión descentralizada.

16. En Fiji, las disposiciones nacionales en materia de gestión del riesgo de desastres son fruto de un examen del Plan Nacional de Gestión de Desastres de Fiji de 1995 y de la ley de Gestión de Desastres Naturales de 1998. Las disposiciones constituyen un mecanismo adecuado para un enfoque que toma en cuenta todos los riesgos y reitera la necesidad de incorporar prácticas integrales de gestión de los peligros y riesgos en los procesos de planificación y presupuestación del desarrollo, para que se generalicen las iniciativas de reducción del riesgo de desastres.

17. Aunque cada vez son más los países que toman medidas para reducir el riesgo de desastres, la mayoría todavía dedican fundamentalmente su atención al riesgo de mortalidad, que abordan con mejoras de la respuesta a los desastres, la preparación, la alerta temprana y la sensibilización de los ciudadanos. En los países del Oriente Medio y África del Norte, por ejemplo, la reducción del riesgo de desastres es una actividad nueva y en la legislación vigente predominan las estructuras de protección civil tradicionales, centradas primordialmente en la respuesta y la preparación.

18. En América Latina, Argentina, Perú y la República Bolivariana de Venezuela ya han concebido sus respectivas plataformas nacionales y esperan establecerlas a finales de 2007. El Salvador ha promulgado una nueva Ley de defensa civil, prevención y mitigación de desastres y ha creado un fondo para la prevención y atención de emergencias. En el Caribe, las Islas Caimán están elaborando un marco estratégico que regirá las actividades de reducción del riesgo, basado en el Marco de Acción de Hyogo, y han creado un nuevo organismo especializado, Hazard Management Cayman Islands.

19. En Asia, la gestión de los desastres basada en la comunidad está siendo adoptada cada vez más, lo mismo por las organizaciones no gubernamentales que por las instituciones públicas. En Camboya, se puso en marcha una estrategia de reducción del riesgo de desastres basada en la comunidad para los casos de inundación y sequía, a fin de promover y poner en práctica medidas basadas en la comunidad que fomenten la autonomía.

Prioridad 2**Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana**

20. La identificación de los riesgos proporciona información básica fundamental para la concepción de medidas que reduzcan el riesgo de desastres. Sri Lanka ha terminado de instalar una base nacional de datos sobre desastres que recoge una panorámica exhaustiva de la frecuencia de los desastres y las pérdidas que causan. Algunos países asiáticos, como la India, Indonesia, las Maldivas, la República Islámica del Irán y Tailandia, están instalando bases de datos similares. Algunos países han elaborado mapas y atlas de peligros, vulnerabilidades y riesgos para aumentar la sensibilización de los ciudadanos y servir de guía a la adopción de decisiones. Por ejemplo, El Salvador ha hecho progresos en la compilación y el análisis de datos con miras a la elaboración de varios índices de riesgo utilizando una metodología ideada por el Banco Interamericano de Desarrollo y ha concebido una nueva serie de indicadores para la vigilancia del riesgo de desastres.

21. En la Federación de Rusia, el programa federal presta apoyo a investigaciones científicas y aplicadas, la modernización de los sistemas de vigilancia de terremotos y de alerta ante tsunamis y la concepción y el establecimiento de sistemas eficaces de previsión, alerta temprana y comunicación en las zonas de elevada densidad de población. Varios gobiernos de África y Asia están cooperando en la concepción de un sistema de alerta de tsunamis por conducto del Grupo Intergubernamental de Coordinación del Sistema de Alerta y Mitigación de Tsunamis. Once gobiernos presentaron oficialmente propuestas, con los correspondientes presupuestos detallados, atendiendo a la oferta del Consorcio del Océano Índico⁸ de prestar asistencia técnica para elaborar planes de instauración de sistemas de alerta temprana ante tsunamis. Desde entonces, se ha informado a los donantes de las necesidades de financiación no cubiertas y se celebró una reunión de consulta en abril de 2007 para analizar el proceso de ejecución.

22. Los sistemas de observación y de alerta todavía adolecen de múltiples lagunas. En África, en particular, la adquisición y el mantenimiento de los equipos de vigilancia y comunicación de peligros siguen siendo un grave obstáculo. En otros países, aún se debe colmar la distancia entre el desarrollo de capacidades regionales y nacionales de alerta de peligros y sus vínculos a capacidades locales eficaces para recibir y utilizar efectivamente las señales de alerta temprana.

Prioridad 3**Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel**

23. Se ha progresado en cuanto a aumentar la sensibilización de los ciudadanos, incluyendo la reducción del riesgo de desastres en los planes de estudio escolares y produciendo y difundiendo materiales pedagógicos. Varios países asiáticos están introduciendo la reducción del riesgo de desastres en los planes de estudio en

⁸ Una asociación formada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Organización Meteorológica Mundial, la Federación Internacional de Asociaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Banco Mundial y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres.

diferentes niveles educativos. En la India, la política de educación tiene un contenido de gestión de desastres que se ha plasmado en programas específicos en los establecimientos escolares, apoyados en todo el país y por organizaciones no gubernamentales, de preparación de los docentes, los alumnos y las comunidades para reducir al mínimo las pérdidas de vidas y bienes en caso de terremoto, incendio o explosión. En Kazajstán, el Ministerio de Situaciones de Emergencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han incluido la reducción del riesgo de desastres en el plan de estudios de la enseñanza primaria, dentro de un proyecto experimental. En la Federación de Rusia, el Ministerio de Defensa Civil, Situaciones de Emergencia y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales, está distribuyendo manuales escolares electrónicos y forma a 9.000 docentes cada año en defensa civil y respuesta a desastres. En África, Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Madagascar y Seychelles han progresado hacia la integración de la reducción del riesgo de desastres en los planes de estudio escolares.

24. Los gobiernos de los países de alto riesgo de América Latina siguen defendiendo la necesidad de integrar la reducción del riesgo de desastres en los planes de estudio escolares; al respecto, las actividades llevadas a cabo abarcan desde la producción de materiales a los compromisos políticos de los Ministerios de Educación, pasando por estrategias de comunicación y movilización de recursos que han obtenido excelentes resultados.

Prioridad 4

Reducir los factores de riesgo subyacentes

25. Un pequeño número de países ha informado de haber alcanzado progresos en lo que se refiere a reducir los factores de riesgo subyacentes. Algunos han aplicado medidas de mitigación material, reformando edificios o haciendo más rigurosos los códigos de la construcción. El Nepal y la República Unida de Tanzania han tomado en cuenta la reducción de desastres en las estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza. Sólo unos pocos países, como las Maldivas, han informado de que aplican medidas de planificación nacional estratégica para reducir el riesgo de desastres.

26. Una medida importante para reducir los factores de riesgo subyacentes es incorporar sistemáticamente en los programas de desarrollo las evaluaciones del riesgo y las medidas de protección frente a los peligros. Uganda lo ha hecho en su estrategia de lucha contra la pobreza. Nigeria no sólo ha incorporado el Marco de Acción de Hyogo en su Estrategia Nacional de Fomento de la Autonomía Económica, sino que además ha comenzado a integrar la reducción del riesgo de desastres en sus programas y presupuestos anuales sectoriales.

27. En Viet Nam, la asociación para la mitigación de desastres de Viet Nam facilitó el diálogo en torno a aspectos esenciales de la reducción de desastres, mejorando enormemente la comprensión de los desastres en el contexto general del desarrollo y promoviendo el aprovechamiento compartido de los conocimientos y la coherencia de todas las actividades de reducción de desastres entre los donantes, las organizaciones no gubernamentales y el Gobierno. La asociación promueve la reducción del riesgo de desastres a largo plazo y hace una importante contribución a la reducción de la pobreza y la ordenación sostenible de los recursos naturales,

comprendida la gestión integrada de las cuencas fluviales, los humedales y los sistemas costeros.

28. Sri Lanka, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ha reforzado sus capacidades para realizar evaluaciones estratégicas del medio ambiente gracias a la creación de un grupo de trabajo intersectorial que en 2006 obtuvo el apoyo del Parlamento para que se incluyeran las evaluaciones en los procesos de planificación del desarrollo.

29. Argelia ha mejorado sus códigos de la construcción y leyes de planeamiento para reducir los riesgos en el futuro y Jordania y la República Árabe Siria están revisando sus disposiciones para gestionar el riesgo de terremotos. Para reducir el riesgo de inundaciones, la República Islámica del Irán está reformando una gran cantidad de viviendas y reforzando edificios y locales esenciales de lugares en que hay riesgo de terremotos. Algunos países han impartido formación a constructores del sector informal en técnicas de edificación segura. Programas de ese tipo se ejecutaron en el Pakistán en el período abarcado por el presente informe a raíz del terremoto de 2005. Ahora bien, sigue siendo un problema conseguir que se observen realmente los códigos y reglamentos de la construcción.

30. En Europa, la cuestión de la adaptación al cambio climático está empezando a influir en el programa de la reducción del riesgo de desastres. En Alemania, Francia, Noruega y Suiza, las plataformas nacionales para la reducción de desastres y los coordinadores del Marco de Acción de Hyogo intervienen en la concepción de estrategias nacionales de adaptación a los efectos del cambio climático.

Prioridad 5

Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel

31. La alerta temprana eficaz es un requisito previo indispensable de la preparación para los casos de desastre, pero debe estar arraigada localmente. Las medidas adoptadas por Bangladesh, Cuba y Viet Nam han demostrado que la preparación para los casos de desastre, integral y local, aunada a capacidades nacionales de vigilancia y aviso de sucesos peligrosos inminentes, disminuye drásticamente la pérdida de vidas. Varios países de todas las regiones están reforzando actualmente sus capacidades locales de preparación para casos de desastre. En la India, una red denominada "Intercambio de soluciones" vinculará a profesionales interesados por distintas cuestiones, técnicas e instrumentos de gestión y política de desastres.

B. Progresos en las regiones

32. En 2007, la Unión Africana puso en funcionamiento la Estrategia Regional de África para la Reducción del Riesgo de Desastres con el objetivo de acelerar la intervención coordinada entre los gobiernos africanos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y a entidades de las Naciones Unidas en la ejecución de la estrategia africana para la reducción de desastres. De los 24 países africanos que tienen plataformas nacionales, 7 han integrado la reducción del riesgo de desastres en sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza: Comoras, Ghana, Malí, Madagascar, Nigeria, Senegal y Uganda. En el África occidental y central, donde hay grandes vulnerabilidades y las leyes e instituciones nacionales no

son rigurosas o simplemente no existen, la Comisión de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental aprobó la Política y el Mecanismo para la Reducción del Riesgo de Desastres, de ámbito subregional, en enero de 2007 en la reunión en la cumbre de los Jefes de Estado.

33. En Asia, los marcos legislativos y los mecanismos institucionales están centrándose en mayor medida en la reducción de los riesgos y la vinculación de la reducción de desastres al desarrollo social, económico y medioambiental en general. El Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), firmado en Vientiane, establece mecanismos para lograr una reducción sustancial de las pérdidas de vidas y bienes causadas por desastres en los países signatarios. El acuerdo crea además un Fondo de la ASEAN para la Gestión de Desastres y la Ayuda de Emergencia, financiado con contribuciones voluntarias. El Instituto Nacional de Gestión de Desastres de la India, en colaboración con el PNUD, organizó un diálogo sobre políticas del Asia meridional; y ocho países del Asia meridional elaboraron una política regional de gestión de desastres e identificaron las lagunas de la infraestructura existente.

34. La Organización de los Estados Americanos ha establecido la Red Interamericana de Mitigación de Desastres para apoyar las actividades relativas a la gobernanza de la reducción del riesgo de desastres. Esta red respalda la colaboración entre los Estados miembros de ella, las organizaciones multilaterales y las regionales en programas, proyectos y estrategias de reducción del riesgo en el hemisferio, comprendido la creación de la plataforma regional para apoyar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo.

35. En el plano subregional, son dignas de mencionar tres iniciativas. El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica ha vuelto a lanzar el Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015, acorde con el Marco de Acción de Hyogo, fruto de un amplio proceso de consultas participativas. Además, el proyecto de apoyo a la preparación y prevención de desastres en la Comunidad Andina⁹ ha llevado a cabo una compilación y un análisis rigurosos de los instrumentos de política para la prevención de desastres y la asistencia en casos de desastre con objeto de armonizarlos en el contexto de los objetivos de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres y de las prioridades establecidas por el Marco de Acción de Hyogo. El proyecto también está impulsando la incorporación del análisis de los riesgos de desastre en los procesos de planeamiento e inversiones públicas de la subregión. En el Caribe, el Organismo del Caribe de Respuesta ante las Catástrofes está armonizando la nueva formulación del Marco Integrado para la Gestión de Desastres, de duración quinquenal, de manera acorde con el Marco de Acción de Hyogo.

36. En el Pacífico, en aplicación del Marco Regional de Acción, adoptado en 2005, algunos países insulares, como las Islas Cook, las Islas Marshall, Papua Nueva Guinea y Vanuatu, están elaborando y poniendo en práctica planes de acción y estrategias nacionales acordes con el Marco de Acción de Hyogo. La Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Meridional (SOPAC) presta actualmente asistencia a 14 países del Pacífico¹⁰ en diversas prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo, como las evaluaciones de los riesgos, los sistemas de alerta temprana, la gestión de la información, las actividades de promoción y la

⁹ Financiado por la Unión Europea.

¹⁰ Financiada por la Unión Europea.

sensibilización de los ciudadanos. Está en curso la creación de un centro virtual de excelencia especializado en datos, información e instrumentos para la gestión de desastres en el Pacífico, en asociación entre el PNUD, la OCAH, la FICR y la SOPAC.

37. Como preparación para la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, la secretaría de la Estrategia prestó apoyo a la realización de actualizaciones de riesgos regionales y evaluaciones de los progresos de la región, con respaldo del Banco Mundial y de organizaciones regionales. Se puede consultar esos informes en el sitio web de la Plataforma Global, donde figuran como documentos de información (véase <http://www.preventionweb.net/globalplatform>).

C. Progresos en el plano internacional

38. El Banco Mundial, en colaboración con la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), creó en septiembre de 2006 el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales y la Recuperación, una importantísima iniciativa para aumentar las capacidades nacionales, regionales y mundiales para reducir el riesgo de desastres y responder adecuadamente a los desastres, especialmente en los países de ingresos bajos y medios de riesgo elevado. Tiene por objeto facilitar un enfoque coordinado entre los donantes para generalizar la reducción del riesgo en los procesos de desarrollo de los países en riesgo y es una importante contribución a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. Sus tres “vías” prestan apoyo, respectivamente, a las capacidades mundiales y regionales, la reducción del riesgo en los países y la recuperación con posterioridad a los episodios catastróficos. La Vía I apoya los procesos mundial y regionales de la Estrategia encaminados a posibilitar la utilización de los recursos de los países en inversiones previas en actividades de prevención, mitigación y preparación, particularmente en los países de ingresos bajos y medios. La Vía II presta asistencia técnica a los países de ingresos bajos y medios para incorporar sistemáticamente la reducción del riesgo de desastres en el planeamiento estratégico. La Vía III sirve de servicio de financiación de reserva de la recuperación para atender las necesidades inmediatas de recuperación de los países afectados por una catástrofe con miras a la ejecución de sus planes de reconstrucción a medio y largo plazos.

39. En todo el mundo, los recursos de la Vía I han contribuido a la creación de una Plataforma Global de información para la reducción del riesgo de desastres, consistente en la Red Informática de Prevención (<http://www.preventionweb.net>), que actúa a modo de centro virtual de intercambio de informaciones; a un informe mundial sobre la fijación de parámetros de referencia de riesgos y los riesgos en ciernes (que se publicará en 2009) y a un informe mundial en 2007 sobre los progresos alcanzados en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo.

40. Durante el período abarcado por el presente informe, siguieron desarrollándose las asociaciones temáticas en apoyo de la puesta en práctica de distintos aspectos temáticos del Marco de Acción de Hyogo. Las plataformas temáticas cubren en la actualidad cuestiones como los procesos de recuperación, la evaluación de los riesgos, la alerta, los incendios, el medio ambiente, el cambio climático y la educación. Otras asociaciones y redes que están apareciendo son las consagradas a los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, un grupo de género y una red de instituciones académicas y de investigación; una iniciativa

coordinada por la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres reunió a organizaciones del sector privado, entre ellas el Foro Económico Mundial, para analizar el recurso a asociaciones entre el sector público y el privado para apoyar la reducción del riesgo de desastres.

41. El XV Congreso Meteorológico Mundial organizado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) suscribió la reducción del riesgo de desastres como su prioridad más elevada junto con la adaptación al cambio climático. La OMM adoptó el Marco de Acción de Hyogo como base estratégica de su programa de reducción de riesgos, que se funda en una cooperación y una coordinación estrechas con los asociados internacionales y regionales, del que forman parte proyectos de desarrollo de capacidades en casi 40 países de alto riesgo. La OMM está elaborando además una estrategia para vincular los conocimientos más recientes sobre el cambio climático y los extremos con estrategias de adaptación al clima y reducción del riesgo de desastres.

Prioridad 1

Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional dotada de una sólida base institucional de aplicación

42. Varios asociados internacionales de la Estrategia han apoyado la aplicación del Marco de Acción de Hyogo en los planos nacional y local. Por ejemplo, la Vía II del mencionado Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales y la Recuperación presta asistencia técnica a los países de ingresos bajos y medios para integrar sistemáticamente la reducción del riesgo de desastres en sus políticas y actividades de planificación y programación, en especial por medio de las estrategias de lucha contra la pobreza y diversas políticas de desarrollo sectoriales. En 2007, se empezó a aplicar en Malawi, Mozambique, Nepal, Nicaragua y Viet Nam. A partir de julio de 2008, la Vía II proporcionará recursos a 43 países más. En 2006, el PNUD ejecutó programas de reducción del riesgo de desastres y recuperación en más de 40 países de riesgo elevado para apoyar el robustecimiento de las instituciones. En respaldo de esos programas, el PNUD mantiene una red de asesores regionales sobre reducción de desastres y está haciendo las gestiones necesarias para situar a 13 asesores nacionales sobre reducción de desastres en los países que se ha considerado que presentan un riesgo excepcionalmente elevado. Para promover buenas prácticas y aprovechar las enseñanzas de la experiencia en los países, el PNUD inició un examen mundial de su apoyo a los sistemas institucionales y legislativos de gestión del riesgo de desastres. El ProVention Consortium, con apoyo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, produjo y difundió unas notas de orientación para las organizaciones que llevan a cabo actividades de desarrollo, tituladas: "Tools for mainstreaming disaster risk reduction"¹¹.

¹¹ Charlotte Benson y John Twigg (Ginebra, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ProVention Consortium, 2007). Puede consultarse en <http://www.proventionconsortium.org>.

Prioridad 2**Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana**

43. La Organización Meteorológica Mundial ha realizado una evaluación de las capacidades técnicas para observar, vigilar, detectar y dar aviso de los riesgos relacionados con el tiempo atmosférico, el clima y el agua en los planos nacional y regional. Respondieron a la encuesta nacional, cuyos resultados se darán a conocer en el cuarto trimestre de 2007, 144 países. La OMM ha iniciado además varios proyectos de demostración nacionales y regionales para reforzar los sistemas operacionales de alerta temprana con un enfoque que abarca múltiples riesgos basado en una firme gobernanza y en la cooperación entre organizaciones. Con apoyo del Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales y la Recuperación, la OMM está fortaleciendo las capacidades de varios servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales de Europa sudoriental, el África subsahariana y el África occidental, entre otras cosas facilitando su participación en los mecanismos nacionales de coordinación de las actividades de reducción del riesgo.

44. La Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) supervisa la coordinación del establecimiento de sistemas de alerta temprana de tsunamis y otros riesgos relacionados con los océanos en las regiones del Océano Índico, el Atlántico nororiental, el Mediterráneo y el Caribe. Durante el período a que se refiere el presente informe, se reforzaron y desarrollaron redes regionales y nacionales para mancomunar conocimientos y crear capacidades de mitigación de los riesgos de terremotos y tsunamis, muy especialmente en las regiones del Mediterráneo y Asia. Se alcanzaron progresos de importancia gracias a la adopción de planes de ejecución para los sistemas del Océano Índico y europeo. En cuanto al Océano Índico, desde julio de 2006 funciona un sistema de alerta temprana de tsunamis y otros riesgos relacionados con los océanos; se espera que el sistema inicial europeo lo haga a finales de 2007. En el Caribe, el sistema estará estrechamente vinculado a la infraestructura del sistema de alerta de huracanes que ya existe. Otros asociados de la Estrategia, como el PNUMA, han apoyado las medidas para reforzar los sistemas de alerta temprana de tsunamis del Océano Índico prestando asistencia para la elaboración de planes de acción nacionales y colaborando con las autoridades nacionales en la concepción de un proyecto sobre el uso de las evaluaciones estratégicas del medio ambiente y su aplicación a la reducción del riesgo.

45. Durante el año se han desarrollado varias iniciativas de reducción del riesgo de sequías. A raíz de la sequía del Cuerno de África, la UNESCO y el Programa Hidrológico Internacional convinieron en facilitar la creación un Centro Integrado Regional de Gestión de Sequías en el África subsahariana. China ha puesto en marcha un centro internacional de prevención de sequías en asociación con el sistema de la Estrategia. Se redactó un documento de orientación con organizaciones especializadas, titulado "Drought risk reduction framework and practices: contributing to the implementation of the Hyogo Framework for Action". Se están desarrollando actividades en asociación y coordinación basadas en los mecanismos y redes existentes, para impulsar intervenciones que reduzcan las consecuencias de las sequías.

46. En 2006, el PNUMA, el PNUD y otros asociados pusieron en marcha el Programa de Identificación de Riesgos Mundiales para mejorar la coordinación entre las iniciativas internacionales y compartir conocimientos, información, pericia y recursos. En septiembre de 2006, el PNUMA y el PNUD acogieron una mesa redonda sobre erosión del litoral y riesgo de desastres y evaluación de la vulnerabilidad en las Maldivas, en la que se elaboró un marco de evaluación que explica el papel que desempeña el cambio ambiental en el riesgo y la vulnerabilidad.

Prioridad 3

Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel

47. El lema de la campaña internacional para la reducción del riesgo de desastres, 2007-2008 es “La reducción del riesgo de desastres comienza en las escuelas”. La campaña tiene por objeto promover edificios escolares más seguros e incorporar el saber acerca de la reducción de desastres a los planes de estudio escolares. Dentro de la campaña, la secretaría de la Estrategia produjo, en cooperación con varios expertos y organizaciones, un juego educativo en línea denominado “Alto a los desastres”, para niños y jóvenes, a fin de apoyar el proceso de aprendizaje de la reducción del riesgo de desastres. El juego se dio a conocer en marzo de 2007 y estará disponible en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas este mismo año. Casi 60 países¹² organizaron actividades el Día Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, por ejemplo, seminarios, talleres de formación, actividades de capacitación, concursos de dibujos, ejercicios prácticos, obras de teatro y canciones.

48. La plataforma sobre conocimiento y educación, que coordina la UNESCO, tiene por finalidad integrar una cultura de la reducción del riesgo en los programas educativos y promover locales educativos seguros. En el marco de la plataforma, se está creando una biblioteca en línea especializada en educación y reducción del riesgo de desastres. La iniciativa atiende la necesidad manifestada por los Estados Miembros de tener acceso a los materiales pedagógicos existentes sobre este tema. La plataforma ha iniciado la compilación de instrumentos pedagógicos pertinentes de sus Estados Miembros. Más de 50 países de África, los Estados Árabes, Asia y el Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe han contribuido hasta la fecha a este empeño. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se ha adherido recientemente al comité organizador provisional de la plataforma¹³ y ha

¹² Argentina, Armenia, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, China, Chile, Comoras, Congo, Costa Rica, Cuba, Djibouti, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Fiji, Filipinas, Gabón, Gambia, Guatemala, Honduras, India, Irán (República Islámica del), Jamaica, Japón, Kazajstán, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malí, México, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Niue, Países Bajos, Panamá, Papua Nueva Guinea, Perú, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Sudáfrica, Tayikistán, Tailandia, Turquía, Venezuela (República Bolivariana de) y Viet Nam.

¹³ Los miembros del comité organizador son la UNESCO, ActionAid Internacional, el Centro Asiático para la Reducción de los Desastres, el Consejo de Europa, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el ProVention Consortium, el UNICEF y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres.

reafirmado su firme adhesión a la educación sobre reducción de desastres en su reciente taller de consulta sobre reducción del riesgo de desastres y educación¹⁴.

49. La Universidad para la Paz, sita en Costa Rica, ha incorporado un curso cuyo tema es la reducción del riesgo de desastres en su Programa de Maestría en seguridad ambiental y paz. La secretaría de la Estrategia, con apoyo financiero del Banco Mundial, colaborará con esa universidad aportándole asesoramiento técnico, recursos humanos y apoyo en especie para la elaboración, el desarrollo y la evaluación del curso, que se impartirá a 25 estudiantes de la región y de otros países. Está en marcha una iniciativa similar en Asia, dirigida por la Universidad Técnica del Oriente Medio, en colaboración con las universidades de Madrás y de Kyoto.

50. Se transformó el Programa de Capacitación en Gestión de los Casos de Desastre, que fue reorientado en una plataforma basada en la Estrategia, denominada Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres. Puesta en marcha en junio de 2007 mancomunadamente por el Programa de las Naciones para el Desarrollo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la secretaría de la Estrategia, la iniciativa tiene por objeto constituir una plataforma internacional que apoye la capacitación de organizaciones y profesionales. La secretaría también colabora con el Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, sito en Turín, en la concepción de programas de fomento de capacidades en el ámbito local, en el contexto de la Plataforma Internacional para la Recuperación. El primer curso de un año de duración estuvo dirigido a los países hispanófonos del gran Caribe y concluirá a finales de 2007.

Prioridad 4

Reducir los factores de riesgo subyacentes

51. Durante el período abarcado por el presente informe, el PNUMA dirigió el grupo de trabajo sobre el medio ambiente y la reducción de los desastres y organizó sesiones en las que participaron autoridades encargadas del medio ambiente en la Conferencia Internacional sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Davos (Suiza) del 27 de agosto al 1º de septiembre de 2006 y en la sesión de la Plataforma Global consagrada al medio ambiente. El PNUMA produjo un documento titulado “Environment and Vulnerability: Emerging Perspectives”. Además, en colaboración con la Comisión de Evaluación del Impacto Ambiental de los Países Bajos, apoyó actividades de capacitación y un proyecto experimental¹⁵ para evaluar las consecuencias de los planes de urbanización en el medio ambiente y el riesgo de desastres. El PNUMA dio apoyo a la creación de un centro regional de gestión de desastres para el África central, en Brazzaville.

52. La protección de instalaciones esenciales y vínculos vitales es un área importante en la que deben reducirse los factores de riesgo subyacentes. La campaña internacional de sensibilización en torno a la reducción de desastres 2008-2009, apoyada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se centrará en los hospitales seguros. Además, la OMS labora en pro de un enfoque que tome en cuenta todos los riesgos que también ataje los riesgos biológicos, tecnológicos y sociales. Un programa sobre hospitales seguros es uno de los elementos principales

¹⁴ Celebrado en Ginebra los días 5 y 6 de julio de 2007.

¹⁵ En la ciudad de Panadura (Sri Lanka).

de su programa mundial de mediano plazo (2008-2013) sobre la reducción del riesgo y la preparación para emergencias.

53. Se creó el Centro Asiático para la Reducción del Riesgo Sísmico por iniciativa de la República Islámica del Irán, para aumentar las posibilidades de creación de capacidades basándose en los conocimientos existentes sobre reducción de riesgos, como se insta a hacer en el Marco de Acción de Hyogo.

54. En el terreno de la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, los asociados en la Estrategia y la secretaría de ésta han colaborado con la secretaría y los órganos subsidiarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁶ en torno a los nexos entre la adaptación al cambio climático y el Marco de Acción de Hyogo. Las actividades de promoción ante los medios de comunicación y las coordinadas por el Grupo de Trabajo sobre el Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastres basado en la Estrategia han contribuido a mejorar la comprensión de la reducción del riesgo de desastres en tanto que instrumento de adaptación, incluida la preparación de la guía “On Better Terms: a Glance at Key Climate Change and Disaster Risk Reduction Concepts”.

Prioridad 5

Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel

55. Las actividades desplegadas actualmente para reforzar la capacidad de respuesta en los planos mundial y nacional, comprendida la introducción del enfoque por grupos temáticos, han mejorado la preparación para los casos de desastre gracias al fortalecimiento del sistema de colaboración entre los actores de las Naciones Unidas y exteriores a éstas, con inclusión de la sociedad civil y del sector privado, así como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La Federación ha concebido además el Programa de leyes, normas y principios que deben regir la respuesta internacional en casos de desastre, que tiene por finalidad ayudar a los gobiernos a reforzar los marcos normativos internos para mejorar la preparación ante los casos de desastre y la respuesta a éstos. El Comité Permanente entre Organismos está efectuando consultas para averiguar las lagunas y oportunidades en lo referente a integrar sistemáticamente la reducción del riesgo de desastres en las intervenciones humanitarias.

56. En 2006, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) inició un proceso encaminado a fortalecer su capacidad en materia de reducción del riesgo de desastres. Su finalidad es crear un marco de orientación de políticas para los desastres causados por riesgos naturales, poniendo el acento en la preparación para las situaciones de emergencia y la mitigación de las consecuencias de los desastres y en elaborar una estrategia institucional para la observancia del Marco de Acción de Hyogo. En Bangladesh, Haití, Kenya, Mozambique y Tayikistán se está efectuando varios estudios monográficos para evaluar la capacidad del Programa Mundial de Alimentos en ese terreno. El PNUMA también ha revisado sus materiales de formación para sensibilizar a las comunidades acerca de los riesgos que conllevan las instalaciones industriales y las emergencias medioambientales y participa en actividades de mejora de capacidades con autoridades nacionales y locales de Sri Lanka y Marruecos. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha

¹⁶ Naciones Unidas. *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

reforzado su capacidad de preparación mediante la creación de una sección de preparación para casos de emergencia.

57. El PNUMA está reformulando sus actividades en el campo de la preparación para los casos de desastre y la reducción del riesgo. Entre otras actividades concretas, ejecutará un proyecto apoyado por la Comisión Europea cuyo objeto es reducir todo lo posible las pérdidas y los daños medioambientales ocasionados por desastres naturales y de origen humano en determinados lugares turísticos de la India y Tailandia afectados por tsunamis.

D. Coordinación y orientación en todo el sistema de la Estrategia

58. Corresponde a las partes interesadas en la Estrategia, sea cual fuere su rango, desempeñar un papel fundamental para apoyar la aplicación y el seguimiento del Marco de Acción de Hyogo, para lo cual se precisan un sostenido compromiso de alto nivel, respaldado por políticas firmes; grandes capacidades institucionales y presupuestos acordes con las tareas planteadas, tanto por parte de los gobiernos nacionales como de los locales, y esfuerzos concertados para dotarse de la información, los instrumentos, las capacidades y los mecanismos de coordinación precisos para respaldar intervenciones eficaces y a mayor escala en todos los planos. Se necesita una firme base de conocimientos científicos y técnicos para programas de formulación de políticas sobre la reducción del riesgo. La Estrategia constituye el mecanismo de múltiples interesados esencial basado en las Naciones Unidas para apoyar esa acción fundada en el conocimiento y coordinada.

59. Un notable paso adelante es la creación de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, mecanismo sucesor del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres, cuya misión es constituir un foro mundial regular para la promoción, el intercambio de información, la coordinación de las actividades y la supervisión de los progresos, en que participen todos los grupos interesados encargados de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. La Plataforma Global se reunió en Ginebra, los días 5 a 7 de junio de 2007, con 1.150 participantes, que representaban a los diferentes grupos interesados identificados por el Marco de Acción de Hyogo, comprendidos 124 gobiernos, 20 de ellos a nivel ministerial, junto con organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, órganos regionales, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades científica y académica. La amplia y activa participación refleja el aumento del interés de los ciudadanos y de la atención que los gobiernos y otros interesados están concediendo al tema.

60. La Plataforma Global ha demostrado ser un foro útil y singular para que los Estados Miembros y otras parte interesadas impulsen la conciencia de la importancia de la reducción del riesgo de desastres, compartan experiencias y extraigan lecciones de buenas prácticas, evalúen los progresos de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, determinen las lagunas que aún quedan y decidan medidas para acelerar la ejecución del Marco en los planos nacional y local¹⁷. Para reafirmar el empeño y aumentar la sensibilización, en una conferencia de diálogo de alto nivel se examinaron las cuestiones de actualidad del riesgo urbano, la

¹⁷ “Disaster risk reduction: 2007 global review”, edición de consulta (ISDR/GP/2007/3). Véase <http://www.preventionweb.net/globalplatform>.

adaptación al cambio y las tareas políticas y económicas que deben asumirse para aplicar la reducción del riesgo. Las aportaciones a la reunión consistieron en un examen mundial del riesgo de desastres y del progreso en la reducción del riesgo y en las realizadas por varias reuniones regionales. Las conclusiones de la Plataforma Global se recapitulan en el “Resumen de la Presidencia”, (ISDR/GP/2007/6) que puede leerse con otros documentos de la conferencia en www.preventionweb.net/globalplatform. Se ha previsto que la próxima reunión de la Plataforma Global coincide con el examen de mitad de período del Marco de Acción de Hyogo en 2009.

61. Durante el período abarcado por el presente informe, el Grupo de referencia de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, integrado por 14 organizaciones asociadas de la Estrategia siguió asesorando al Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia acerca del fortalecimiento del sistema de la Estrategia y la elaboración de un marco conjunto para el planeamiento de la Estrategia, a fin de prestar un apoyo coherente a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo en todos los planos.

62. Para complementar las actividades de los Estados Miembros y otros interesados, el Secretario General y sus principales colaboradores llevarán a cabo actividades de promoción de alto nivel y reforzarán más la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para respaldar las iniciativas de reducción del riesgo de desastres y acelerar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, con inclusión de la articulación de las sinergias y los nexos entre los programas y las iniciativas referentes al cambio climático y a la reducción del riesgo de desastres y de intervenciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre incorporación general de la reducción del riesgo de desastres en los procesos de desarrollo.

63. Un Grupo de Apoyo a la Estrategia, con sede en Ginebra, organizado por Suiza y abierto a todos los Estados Miembros, asesoró a la secretaría de la Estrategia sobre diversas cuestiones atinentes a la movilización de recursos, el fortalecimiento del sistema de la Estrategia y la organización de la primera sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres. Argentina asumió la Presidencia en junio de 2007, sucediendo en ella a Suiza, que había desempeñado esa función en los tres años anteriores.

64. Como se señaló en la reunión de la Plataforma Global, han alcanzado progresos muchos interesados clave, entre ellos, gobiernos, entidades de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, en lo referente a apoyar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y aumentar la prioridad otorgada a la reducción del riesgo de desastres. Gracias a ello, han aumentado la demanda y las expectativas de que la secretaría de la Estrategia preste diversos servicios a las diferentes partes interesadas, facilitando el establecimiento de asociaciones, vigilando la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y actuando a modo de catalizadora y promotora para movilizar el empeño y los recursos en favor de la reducción del riesgo de desastres, así como facilitando información y orientaciones, por ejemplo, sobre prácticas correctas, metodologías, desarrollo de capacidades, generalización del tema, elaboración de indicadores, procedimientos de presentación de informes y seguimiento de recursos. La asociación con el Banco Mundial a través del Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales y la Recuperación ha permitido a la secretaría mejorar su capacidad para prestar mejores servicios al

sistema, en particular en el plano regional, entre otras cosas mediante la elaboración de instrumentos y directrices.

65. Para apoyar más adecuadamente los esfuerzos regionales a favor de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, la secretaría ha reforzado sus actividades y recursos de personal en el plano regional. Se ha contratado a Voluntarios de las Naciones Unidas, expertos nacionales y expertos internacionales para colaborar con los asociados en la mejora de los compromisos y las medidas nacionales y regionales para aplicar el Marco de Acción de Hyogo, inclusive mediante el apoyo prestado a la Comisión de la Unión Africana y a la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional. Se estableció en El Cairo una nueva oficina para el Asia occidental y África del Norte, albergada por la Organización Mundial de la Salud y la Media Luna Roja egipcia y en estrecha cooperación con los asociados del sistema de las Naciones Unidas, la Liga de los Estados Árabes y la Organización de Cooperación Económica. La oficina presta apoyo para la elaboración de estrategias regionales y subregionales y la generación de información sobre riesgos, en asociación con el Banco Mundial y organizaciones regionales.

66. La secretaría de la Estrategia ha elaborado directrices específicas e instrumentos a partir de enseñanzas extraídas, entre ellos la publicación “Words into Action: a Guide for Implementing the Hyogo Framework for Action”, en la que se asesora paso a paso a las autoridades gubernamentales y otras organizaciones acerca de las tareas primordiales correspondientes a cada prioridad de acción del Marco de Acción de Hyogo. Puede ayudar a los Estados a evaluar en qué momento del proceso de aplicación se encuentran y a identificar las posibles lagunas y las siguientes medidas útiles que conviene adoptar habida cuenta de la experiencia y de las disposiciones existentes en cada caso. Otras publicaciones elaboradas son “Lineamientos: plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres” (UN/ISDR-03-2007-Ginebra); “Building disaster resilient communities: good practices and lessons learned” (publicado por la Red Mundial de Organizaciones no Gubernamentales para la Reducción del Riesgo de Desastres) (UN/ISDR-06-2007-Ginebra); “Gender perspective – working together for disaster risk reduction: good practices and lessons learned” (UN/ISDR-09-2007-Ginebra); y “Lessons for a safer future: drawing on the experience of the Indian Ocean tsunami disaster” (UN/ISDR-01-2007-Ginebra). Si se desea más información acerca de la labor de la secretaría, véase la nota de información, enero de 2006 a junio de 2007 en el sitio web: <http://www.unisdr.org>.

E. Invertir en la reducción del riesgo de desastres

67. Desde la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres celebrada en enero de 2005, el empeño de los Estados Miembros en aplicar el Marco de Acción de Hyogo ha seguido aumentando ininterrumpidamente, lo mismo que los esfuerzos desplegados por muy distintos asociados, comprendidos el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y la sociedad civil, para prestar apoyo a los países y las comunidades para que reduzcan el riesgo de desastres. Ahora bien, hasta la fecha los progresos alcanzados no han estado a la altura de las aspiraciones. En los próximos bienios, el problema principal será plasmar los conocimientos y compromisos mayores en una acción firme y sostenida en todos los planos mediante mayores inversiones en la reducción del riesgo de desastres.

68. Los expertos reconocen que las inversiones en medidas de reducción del riesgo son muy rentables, no sólo por las vidas que se salvan, sino también porque se conservan los medios de sustento de las familias y se preserva la viabilidad económica de las comunidades. El aumento previsto del volumen de los recursos que se precisan obligará a asegurar que se integren los aspectos del desarrollo a prueba de desastres, basado en una evaluación correcta del riesgo de peligros, en los planes de inversiones sectoriales y en los programas en infraestructura, educación, salud, medio ambiente y desarrollo social, entre otros. Al mismo tiempo, apremia consagrar recursos nuevos a determinadas cuestiones, como crear y mantener sistemas de alerta temprana de riesgos relacionados con el tiempo atmosférico y los tsunamis.

69. Un obstáculo para aumentar las inversiones necesarias es la inexistencia de un conjunto de estudios científicos claros, inequívocos y accesibles de los costos y beneficios económicos y sociales de diversas medidas de reducción del riesgo. Otro es la carencia de datos e informaciones fidedignos sobre las inversiones actuales en reducción del riesgo de desastres. Las informaciones de ese tipo son críticas para dotar de medios intelectuales y motivar a los encargados de formular políticas y de adoptar decisiones. En aplicación del Marco de Acción de Hyogo, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, con apoyo de la secretaría de la Estrategia y basándose en los puntos fuertes de los distintos asociados, dirigirá en el próximo bienio una evaluación fundamental de los costos y beneficios económicos y sociales de diferentes medidas de reducción del riesgo.

70. En el plano internacional, en 2006 hubo dos iniciativas dignas de mención que podrían tener importantes consecuencias positivas en las inversiones en la reducción del riesgo de desastres en todo el mundo. La primera es el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales y la Recuperación, que constituye un importantísimo instrumento nuevo para ayudar a los países de ingresos bajos y medios de alto riesgo a aumentar las inversiones para reducir y gestionar sus riesgos de desastres. La segunda es la concepción de nuevas políticas de los donantes para aumentar la financiación de la reducción del riesgo de desastres. El Reino Unido, por ejemplo, encargó varios estudios de la necesidad de integrar la reducción de desastres en las políticas de desarrollo de la Unión Europea. Dinamarca, Suecia y Suiza están entre los países que actualmente analizan cómo integrarla en sus programas de financiación del desarrollo y de actividades humanitarias.

71. También aumentó el apoyo a la labor de la secretaría de la Estrategia prestado por los gobiernos donantes atendiendo a la resolución 61/198 de la Asamblea General, en la que se alienta a la comunidad internacional a que haga contribuciones financieras voluntarias suficientes al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres a fin de garantizar un apoyo adecuado a las actividades de seguimiento del Marco de Acción de Hyogo. Actualmente, la secretaría de la Estrategia se financia enteramente con contribuciones extrapresupuestarias voluntarias, en gran parte destinadas a actividades concretas. Hasta la fecha, en el bienio 2006-2007, 17 Estados Miembros¹⁸, la Comisión Europea, el Banco Mundial y el PNUD han aportado o prometido en total 30 millones de dólares, cifra que representa un aumento del 10% en comparación con el volumen de la financiación

¹⁸ Alemania, Australia, el Canadá, Chipre, Dinamarca, Filipinas, Finlandia, Francia, India, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, el Reino Unido, Sudáfrica, Suecia y Suiza.

en el bienio 2004-2005. Ahora bien, la inexistencia de una financiación plurianual plantea problemas para planificar las actividades de la Estrategia. Hace falta una corriente segura y estable de recursos para apoyar las actividades de la secretaría y las realizadas conjuntamente por los asociados del sistema de la Estrategia. En este contexto, y ante el aumento de la vulnerabilidad a los riesgos naturales, así como el mayor interés de los ciudadanos por que se aborde este reto y la importancia fundamental de la labor de las Naciones Unidas en la reducción de la vulnerabilidad a los riesgos naturales, los Estados Miembros tal vez deseen decidir si convendría estudiar la posibilidad de revisar las disposiciones de la resolución 54/219 y otras opciones, comprendida la financiación con cargo al presupuesto financiado con cuotas.

72. El Marco de Acción de Hyogo dice que los Estados Miembros deben examinar “la utilización actual del Fondo y la viabilidad de su ampliación, entre otras cosas, para ayudar a los países en desarrollo propensos a desastres a establecer estrategias nacionales para la reducción del riesgo de desastres”¹⁹ y en su resolución 61/198 la Asamblea General reiteró esa petición. Atendiendo esas peticiones, y tomando en cuenta la pauta de las contribuciones al Fondo Fiduciario, la secretaría de la Estrategia efectuó un examen con el respaldo de dos estudios independientes, uno sobre la complementariedad del Fondo Fiduciario con otros mecanismos de financiación y disposiciones sobre gestión de programas y gobernanza y otro sobre los aspectos de la gestión financiera. En sus conclusiones, los autores del examen señalaron que el Fondo Fiduciario es un cauce adecuado para aumentar las actividades tendentes a asegurar un entorno propicio robusto en los planos mundial y regional a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo mediante la financiación de la labor de la secretaría de la Estrategia y de un programa de trabajo conjunto de los asociados al sistema de la Estrategia²⁰. El examen señaló asimismo que ya existen los mecanismos básicos de control administrativo y financiero para que el Fondo Fiduciario desempeñe esa función, en el entendimiento de que una ampliación de importancia del volumen de las actividades tendría que ir acompañada del correspondiente reforzamiento de los mecanismos de gestión, programación y financiación existentes.

III. Conclusiones y recomendaciones

73. El aumento de la vulnerabilidad a los riesgos naturales es una cruda realidad que deben afrontar muchos países y comunidades. Prosiguen las grandes pérdidas de vidas, medios de sustento y activos económicos en muchas regiones, sin que se haya conseguido disminuirlas. El rápido crecimiento urbano en zonas muy sísmicas ha dado lugar a mayores vulnerabilidades en los asentamientos urbanos y del potencial de grandes catástrofes en el futuro. También van en aumento los riesgos climáticos, como las sequías, lluvias extremas y ciclones tropicales. En los últimos años, han aumentado rapidísimamente los costos económicos de los desastres, limitando drásticamente el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

74. Muchos Estados Miembros informan de que aplican activamente políticas para reducir el riesgo de desastres, a pesar de lo cual el mundo no va por buen camino

¹⁹ Véase A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2, párr. 34 d).

²⁰ En la Plataforma Global se presentó un programa de trabajo conjunto inicial. Véase: http://www.preventionweb.net/globalplatform/first-session/docs/session_docs/ISDR_GP_2007_4.pdf.

para alcanzar los resultados pretendidos por el Marco de Acción de Hyogo de una reducción considerable de las pérdidas por desastres en 2015, y es menester establecer objetivos claros y apropiados en los ámbitos mundial y nacional. Aunque se ha avanzado mucho en cuanto a aumentar el conocimiento y el empeño en reducir el riesgo de desastres, anda a la zaga la aplicación de medidas concretas. Así pues, hacen falta inversiones más sostenidas y sistemáticas de los Estados Miembros y los donantes en la reducción del riesgo. También habrá que desplegar esfuerzos para seguir de cerca y sistemáticamente los progresos que se alcancen, empleando indicadores mensurables e identificando las lagunas que todavía queden.

75. La cooperación internacional es crucial para afrontar la cuestión de la reducción de las vulnerabilidades en todos los planos. El sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres representa un mecanismo esencial para reforzar las asociaciones y aumentar la eficacia de la promoción, el impulso y la coordinación de medidas en apoyo de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. En particular, la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres es un notable paso adelante hacia la mejora de la coordinación de las actuaciones en aspectos como el aprovechamiento compartido del saber y la experiencia, las actividades de promoción, la supervisión de los progresos y la detección de lagunas y problemas.

76. Fundándose en las observaciones anteriores, se propone las siguientes medidas.

Acelerar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo por conducto de los mecanismos del sistema de la Estrategia

77. El Secretario General alienta a los Estados Miembros a aumentar su adhesión a la aplicación efectiva del Marco de Acción de Hyogo, utilizando plenamente los mecanismos del sistema de la Estrategia, como la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres. El Secretario General informará periódicamente acerca de los progresos de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo.

Reforzar las capacidades nacionales y locales

78. Se alienta a los Estados Miembros a hacer de la reducción de los desastres un elemento fundamental de sus políticas de desarrollo, concebir y aplicar plataformas nacionales y mecanismos de coordinación similares de la reducción de desastres, establecer metas, programas y presupuestos para sus actividades de reducción de desastres y supervisar sus logros y compartir informes sobre los progresos alcanzados con todo el sistema de la Estrategia. También se alienta a los Estados Miembros a asegurar la coordinación entre todas las autoridades a las que se haya encomendado las actividades de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático para beneficiarse de las sinergias a que pueden dar lugar los instrumentos, las prácticas y las experiencias de ambos grupos de actores.

Invertir en la reducción del riesgo de desastres

79. El Secretario General alienta a los gobiernos, donantes e instituciones de financiación a aumentar sustancialmente sus inversiones en reducción del riesgo de desastres, en tanto que componente obligado de todos los programas de acción humanitaria, desarrollo económico y social y protección del medio ambiente, y a mejorar la coordinación y el seguimiento de esas inversiones. Los gobiernos

también deberían estudiar la conveniencia de fijar metas al gasto público en programas plurianuales de reducción del riesgo de desastres de ámbito nacional y local.

Las disposiciones para financiar la Estrategia

80. El Secretario General, habida cuenta del considerable aumento de las responsabilidades de la secretaría de la Estrategia y de la necesidad de recursos financieros previsibles y estables acordes con aquéllas, insta una vez más a los Estados Miembros y a los interesados en la Estrategia a que aumenten sus contribuciones financieras al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, a fin de prestar apoyo suficiente a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. Tomando medidas para dotar de una base financiera estable a la Estrategia y sus actividades, la Asamblea General tal vez desee revisar el actual método de financiación de la secretaría de la Estrategia y sus actividades, y estudiar diferentes opciones, inclusive la fijación de cuotas.
