



Bruselas, 8.4.2014  
COM(2014) 216 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015:  
gestionar los riesgos para lograr la resiliencia**

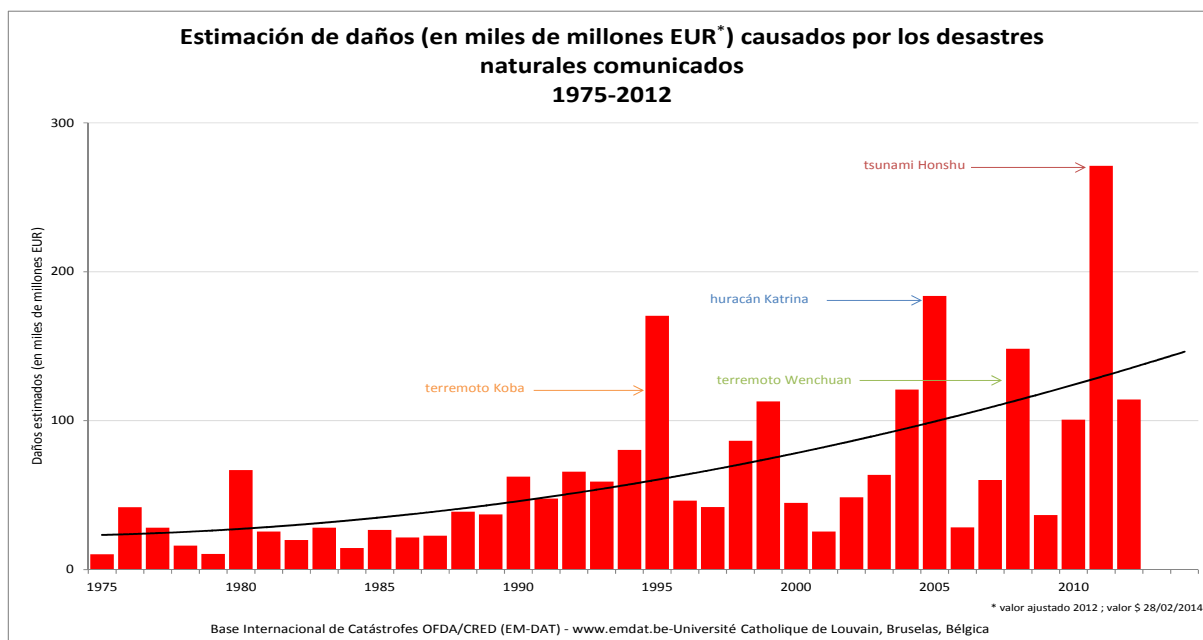
{SWD(2014) 133 final}  
{SWD(2014) 134 final}

## 1- HACIA UN MARCO DE ACCIÓN DE HOGO POSTERIOR A 2015

El Marco de Acción de Hogo (MAH) «Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres» es un plan decenal adoptado por 168 Estados miembros de las Naciones Unidas que se comprometieron de forma voluntaria a trabajar en cinco prioridades de acción con el objetivo de hacer del mundo un lugar más seguro frente a los peligros naturales y aumentar la resiliencia ante los desastres. Adoptado en 2005, el MAH expira en 2015, por lo que se está llevando a cabo una amplia consulta<sup>1</sup> para la configuración del marco posterior a 2015 para la reducción del riesgo de desastres. Este nuevo marco debería aprobarse en la 3ª Conferencia mundial para la reducción del riesgo de desastres que se celebrará en Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015.

Las desastres y los riesgos climáticos tienen un fuerte impacto tanto en la economía como en la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. En los últimos años, el número de desastres se ha incrementado notablemente debido al cambio climático, la urbanización rápida y no planificada, la presión demográfica, la construcción, el uso más intensivo del terreno en zonas de riesgo, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas.

Entre 2002 y 2012 una media anual de 100 000 personas han muerto víctimas de los desastres naturales. En la última década se ha asistido a una tendencia al aumento de las pérdidas directas totales en todo el mundo, cifrándose la pérdida económica media anual en más de 100 000 millones EUR<sup>2</sup>. El impacto varía entre las distintas regiones del planeta en función de la exposición al riesgo geográfico y del nivel de desarrollo socioeconómico. Aunque el número de víctimas mortales suele ser mayor en los países en desarrollo y las pérdidas económicas más elevadas en las economías desarrolladas, todos los países son vulnerables a las desastres. La Unión Europea no se libra de esta amenaza: durante la pasada década los desastres naturales causaron 80 000 muertes y 95 000 millones EUR de pérdidas económicas<sup>3</sup>.



<sup>1</sup> A través de la Resolución de la Asamblea General 66/199 de 22 de diciembre de 2011, se pidió a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) que facilitara el desarrollo de un marco para la reducción del riesgo de desastres posterior a 2015.

<sup>2</sup> Centro de Investigación de Epidemiología de Desastres (CRED).

<sup>3</sup> Centro de Investigación de Epidemiología de Desastres (CRED) – los datos se refieren a la UE-28 y al periodo entre 2002 y 2012.

Para abordar estas tendencias alarmantes, son fundamentales políticas de prevención y gestión de riesgos con el fin de garantizar un desarrollo y crecimiento económico sostenibles, tanto en la Unión<sup>4</sup> como en el resto del mundo. La prevención y la gestión de riesgos son muy recomendables desde un punto de vista económico para evitar pérdidas, con una tasa de rendimiento de entre 4 y 7 veces por cada euro invertido<sup>5</sup>. Las inversiones en la gestión del riesgo de desastres traen consigo otros beneficios económicos y pueden actuar como un medio para promover el empleo y ayudar a garantizar la sostenibilidad estructural de las finanzas públicas y privadas.

En este contexto, el nuevo marco internacional para la reducción del riesgo de desastres ofrece una oportunidad única para, a partir de los éxitos cosechados por el MAH, abordar mejor los retos futuros.

Los resultados de iniciativas como la Cumbre de Río+20<sup>6</sup>, la CMNUCC<sup>7</sup> y el amplio apoyo internacional del programa de resiliencia, muestran que la reducción del riesgo y la gestión de las desastres deberían convertirse en prioritarias tanto para los países en desarrollo, como para las economías emergentes y los países desarrollados.

La revisión del MAH también constituye una oportunidad para que la UE haga un balance de las políticas desarrolladas y de los progresos realizados en materia de resiliencia y gestión del riesgo de desastres gracias a las políticas de la UE y a la ayuda facilitada a través de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria.

La finalidad de la presente Comunicación es exponer los puntos de vista de partida de la Comisión a la hora de configurar el Marco de Acción de Hogo posterior a 2015 a partir de los logros registrados en una serie de políticas de la UE como la protección civil, la seguridad interior, la protección del medio ambiente, la adaptación al cambio climático, la salud, la investigación y la innovación, así como del programa de resiliencia promovido a través de la acción exterior de la UE. En ella se analizan los progresos realizados y se abordan las lagunas en la aplicación y los nuevos retos que plantea el aumento de los riesgos de cara al futuro.

## **2- PROGRESOS Y RETOS**

Desde su adopción en 2005, el MAH ha facilitado apoyo a los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres a nivel mundial, regional, y nacional. A pesar de ciertos avances positivos, siguen registrándose lagunas importantes y han surgido nuevos desafíos.

El apoyo a la gestión del riesgo de desastres ha cobrado un nuevo impulso y ha contribuido a aumentar la atención y las inversiones en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres de las principales partes interesadas, incluidos los principales donantes de ayuda al desarrollo. La autoevaluación del progreso registrado en la aplicación de las cinco prioridades de acción<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Como se prevé en la Estrategia Europa 2020 COM(2010) 2020.

<sup>5</sup> *Natural disasters, counting the cost* (Banco Mundial, 2004).

<sup>6</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible de 2012.

<sup>7</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>8</sup> Prioridades de la acción: 1) garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una base institucional sólida para su aplicación, 2) identificar, evaluar y realizar el seguimiento de los riesgos de desastre y mejorar los sistemas de alerta temprana, 3) utilizar el

demuestra, no obstante, que la mayor parte de los avances se han registrado en relación con las prioridades 1 (garantizar que la reducción del riesgo de desastre sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación) y 5 (fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel), mientras que han sido menores en términos generales por lo que respecta a la prioridad 4, cuyo objetivo es reducir los factores subyacentes del riesgo<sup>9</sup>.

La mayoría de los países sigue teniendo dificultades para integrar la reducción de los riesgos en la planificación de la inversión pública, el desarrollo urbano, la planificación y la gestión del territorio y la protección social. Sigue siendo necesario lograr que las políticas y el desarrollo institucional se plasmen en una aplicación concreta y en un aumento de la resiliencia de la sociedad. Las inversiones actuales y las respuestas políticas son insuficientes para abordar de forma eficaz los riesgos existentes, y menos aún los retos emergentes, entre los que cabe citar los fenómenos siguientes:

- Los efectos del cambio climático y la degradación medioambiental continuada serán la causa de fenómenos naturales extremos más intensos y frecuentes como inundaciones, sequías, y ciclones.
- El cambio climático constituye también un factor multiplicador del riesgo de inestabilidad, conflicto y fragilidad de los Estados, lo que es causa de migraciones y desplazamientos, una gobernanza deficiente e inestabilidad geopolítica.
- Los conflictos y la fragilidad también favorecen la vulnerabilidad ante los desastres.
- El crecimiento de la población, principalmente en los países y hogares más pobres, y la rápida urbanización aumentan la presión sobre los recursos naturales y las actividades económicas en las zonas con más riesgo de padecer desastres.
- La rápida urbanización, y la consiguiente concentración de la población y la inversión en zonas peligrosas y de riesgo, constituye asimismo una tendencia que aumenta notablemente la vulnerabilidad (se calcula que para 2050, entre el 60 y el 70 % de la población mundial vivirá en zonas urbanas)<sup>10</sup>.
- Aumenta la demanda de energía y de alimentos, con la consiguiente presión sobre recursos como el suelo y el agua. La escasez de agua se convertirá en uno de los principales problemas y las estimaciones apuntan a que para 2030 casi la mitad de la población mundial vivirá en zonas de gran escasez de agua<sup>11</sup>.
- Surgen nuevos riesgos con consecuencias potencialmente muy perturbadoras (los fenómenos vinculados a la meteorología espacial, los sucesos como el desastre triple de Fukushima en 2011, que implican peligros múltiples, los riesgos de la era digital y derivados del uso de alta tecnología, incluido el peligro de ataque cibernético).

---

conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todos los niveles, 4) reducir los factores subyacentes, 5) reforzar la preparación frente a los desastres a fin de poder dar una respuesta más eficaz a todos los niveles.

<sup>9</sup> Aplicación del Marco de Acción de Hyogo, Informes de síntesis 2007-2013, UNISDR, 2013.

<sup>10</sup> Observatorio de la salud mundial, OMS.

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos económicos y Sociales (UNDESA).

- A menudo se subestiman y reciben una escasa cobertura mediática sucesos de alto riesgo (sucesos a pequeña escala, muy frecuentes y localizados, como inundaciones repentinas, incendios o deslizamientos de tierra) que comprometen el desarrollo local y la competitividad nacional.
- Las economías están cada vez más globalizadas y estructuradas en torno a complejas cadenas mundiales de suministro, como dejaron patente las inundaciones de 2011 en Tailandia; el impacto económico de un desastre puede repercutir en empresas y economías del otro lado del planeta.
- El empeoramiento de la situación económica y financiera no favorece la financiación asignada para garantizar la gestión del riesgo de desastres en los presupuestos nacionales.

### **3- POLÍTICA DE GESTIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRE Y PROGRAMA PARA LA RESILIENCIA DE LA UE: UNA CONTRIBUCIÓN ESENCIAL A LA APLICACIÓN DEL MAH**

Reforzar la resiliencia de la UE frente a las crisis, así como su capacidad para anticipar los riesgos, para prepararse y para responder a los mismos, en particular a los riesgos transfronterizos, figura entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020<sup>12</sup>: la competitividad y la sostenibilidad dependen de una gestión eficaz de los riesgos de desastre, que contribuya a evitar las pérdidas y a reforzar la resiliencia frente a unos impactos y amenazas globales que no dejan de aumentar. La inversión en la prevención y gestión de los riesgos de desastre es un importante motor de la innovación, el crecimiento y la creación de empleo y abre nuevos mercados y oportunidades comerciales.

Se han realizado importantes logros a través tanto de las políticas como de la ayuda financiera de la Unión. La UE ha obtenido a este respecto resultados importantes para la definición de una política coherente en materia de gestión de los riesgos de desastre que pueden ser compartidos y servir de base para el nuevo marco internacional en la materia.

#### **3.1. Logros de la política de la UE en materia de gestión de los riesgos de desastre**

Las nuevas disposiciones de la legislación revisada en materia de protección civil de la UE<sup>13</sup>, establecen el marco para la aplicación de una política de gestión de los riesgos de desastre intersectorial que promueva un enfoque holístico de los riesgos naturales y provocados por el hombre a lo largo de todas las fases del ciclo de gestión de los desastres (prevención, preparación y respuesta).

Sobre la base de la nueva legislación y de anteriores Comunicaciones y conclusiones del Consejo, las acciones clave de apoyo a la aplicación del marco de gestión de los riesgos de desastre de la UE incluyen:

- **Evaluación y análisis de los riesgos:** apoyándose en las evaluaciones de los riesgos disponibles a nivel nacional, la Comisión ha elaborado una primera visión intersectorial de los riesgos en el seno de la UE que tiene en cuenta, en la medida de lo posible y en los casos en los que es pertinente, el impacto futuro del cambio climático y la necesidad de

<sup>12</sup> COM(2010) 2020 de 3.3.2010.

<sup>13</sup> Decisión nº 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

adaptación al mismo. Siguiendo un enfoque coherente, los Estados miembros deben completar para finales de 2015 evaluaciones nacionales de los riesgos según un enfoque «multipeligros» seguidas de una evaluación de las capacidades de gestión de los mismos a nivel nacional y de una mejor planificación de esta última.

- Fomento del **aprendizaje y el intercambio de experiencias para mejorar la gobernanza**: con la promoción y el apoyo de las lecciones aprendidas y las revisiones por homólogos (como las revisiones por homólogos del Reino Unido en 2012 y de Finlandia en 2013<sup>14</sup>) con el fin de fomentar el intercambio de conocimientos entre Estados miembros y dirigir el progreso en la consolidación y la aplicación de las políticas y prácticas de gestión del riesgo.
- Además, en la actualidad se están preparando **directrices basadas en las buenas prácticas en prevención de desastres** sobre cuestiones transversales (gobernanza, planificación, datos, comunicación e información en materia de riesgos, investigación y tecnología).
- **Disponibilidad, accesibilidad, puesta en común y comparabilidad de los datos**, lo que incluye el trabajo en curso con los Estados miembros y con los socios internacionales (incluidos la UNISDR y la IRDR<sup>15</sup>) para establecer normas y protocolos europeos de registro de las pérdidas causadas por desastres<sup>16</sup>.
- **La integración de la gestión del riesgo de desastres en otras políticas e instrumentos**: la prevención de los riesgos y las consideraciones en materia de gestión han sido integradas en una serie de políticas clave de la UE y de instrumentos financieros de apoyo a inversiones relacionadas con la resiliencia (la política de cohesión, el transporte y la energía, la investigación y la innovación, la protección de las infraestructuras críticas, las amenazas sanitarias transfronterizas, la evaluación de las incidencias en el medio ambiente, la infraestructura verde, la gestión integrada de zonas costeras, la agricultura, la seguridad alimentaria y nutricional, el agua, la gestión de los riesgos de inundación y la prevención de grandes accidentes industriales).
- **El seguro utilizado como instrumento de gestión de los desastres**: el Libro Verde sobre el aseguramiento de catástrofes naturales y antropógenas<sup>17</sup> trata de asociar al sector privado y de estudiar los medios para utilizar de forma eficaz el seguro como incentivo para la sensibilización sobre los riesgos, su prevención y reducción.
- **Sinergias sólidas con la adaptación al cambio climático** como se subraya en la Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE<sup>18</sup>, en ámbitos transversales como el de la puesta en común de los datos y de los conocimientos, la evaluación de los riesgos y deficiencias, la resiliencia urbana, la definición de normas europeas para infraestructuras resistentes al cambio climático, la coherencia entre las estratégicas

---

<sup>14</sup> Con el apoyo de la Comisión Europea y desarrolladas en cooperación con UNISDR y la OCDE.

<sup>15</sup> *Integrated Research on Disaster Risk*, <http://www.irdrinternational.org>.

<sup>16</sup> De Groeve, T., K. Poljansek y L. Vernaccini, 2013. *Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Investigación científica y técnica, Informe EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (en línea), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

<sup>17</sup> COM(2013) 213 de 16.4.2013.

<sup>18</sup> COM(2013) 216 de 16.4.2013.

nacionales de adaptación y los planes de gestión de los riesgos y el seguimiento de las inversiones para la resiliencia al cambio climático<sup>19</sup>.

- **Ciencia e innovación en materia de gestión de los riesgos de desastre:** en 2013, la Comisión puso en marcha una iniciativa con los Estados miembros de la UE para repertoriar de forma explícita y mejorar los procedimientos a fin de disponer de un asesoramiento con base científica para la reducción de los riesgos y la respuesta a emergencias. Además, el programa de investigación Horizonte 2020 apoyará fórmulas para mejorar la resiliencia ante los desastres basadas en los principales desafíos en la materia (tales como el control, la prevención, la predicción, la alerta rápida, la sensibilización, la atenuación del cambio climático y la adaptación al mismo, la comunicación en caso de crisis, la transferencia de tecnología y la prenormalización).
- **Abordar el impacto transfronterizo** (a través de proyectos y estrategias que abarquen grandes regiones como la estrategia del Mar Báltico, la estrategia del Danubio o estrategias marítimas regionales) **y poner en marcha actividades de cooperación** con países candidatos, candidatos potenciales y otros países vecinos.
- **Mejora de la preparación** de la respuesta a través de la puesta en común voluntaria de capacidades de respuesta a los desastres previamente comprometidas, la mejora de la planificación de la respuesta, el establecimiento de una red de formación, el refuerzo de la cooperación entre autoridades en materia de formación y ejercicios<sup>20</sup> y el refuerzo de los sistemas de alerta rápida<sup>21</sup>. También se facilitan nuevos servicios operativos de gestión de emergencias a escala mundial a través de programas espaciales de la UE como Copérnico y Galileo.

### **3.2. Ayuda de la UE a los países en desarrollo orientada al refuerzo de la resiliencia de los países más expuestos a las crisis**

Partiendo de la Comunicación de 2012 sobre la resiliencia<sup>22</sup> y del Plan de Acción subsiguiente<sup>23</sup>, la UE se ha comprometido a reducir la vulnerabilidad y a reforzar la resiliencia frente a futuras presiones e impactos como requisito previo para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. La gestión de los riesgos será parte integrante de toda la programación de la UE en materia de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo en todos los sectores y contextos. Este trabajo se inspirará en la Estrategia de la UE sobre la Reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo<sup>24</sup> de 2009 y el Plan de aplicación de 2011<sup>25</sup>

El planteamiento de la UE en materia de resiliencia se basa en un enfoque multisectorial a varios niveles (local, nacional, regional y mundial) que aborda la dinámica causal e interrelacionada de la vulnerabilidad y la fragilidad y que optimiza las capacidades de cada

---

<sup>19</sup> Contribuir al objetivo de la UE de que las inversiones relacionadas con el clima alcancen el 20 % del presupuesto de la UE.

<sup>20</sup> Decisión nº 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

<sup>21</sup> Como el EFFIS (Sistema europeo de información sobre incendios forestales) o el EFAS (Sistema europeo de alerta de inundaciones).

<sup>22</sup> COM(2012) 586 de 3.10.2012.

<sup>23</sup> SWD (2013) 227 de 19.6.2013.

<sup>24</sup> COM(2009) 84 de 23.2.2009.

<sup>25</sup> SEC(2011)215 de 16.02.2011.

nivel o sector. El liderazgo de las instituciones locales, nacionales y regionales se destaca firmemente.

Ya se están haciendo progresos significativos. Las recientes iniciativas SHARE<sup>26</sup>, AGIR<sup>27</sup> y GCCA<sup>28</sup>, ya contribuyen a reforzar la resiliencia de los más vulnerables. En la misma línea, la estrategia Intra-ACP<sup>29</sup> presta apoyo a estrategias y planes de acción de apropiación regional de reducción del riesgo y de lucha contra el cambio climático en África, el Caribe y el Pacífico.

El programa ECHO de preparación ante los desastres (DIPECHO), que ha permitido probar y reproducir métodos de las comunidades locales y buenas prácticas demostradas en materia de reducción del riesgo (incluida la promoción de una mayor seguridad en las escuelas, los hospitales y la resiliencia urbana) se difundiría y servirá de base para las políticas gubernamentales.

También se han realizado progresos en materia de evaluación de las crisis y de la vulnerabilidad, gracias a la creación de un índice de riesgos humanitarios (InfoRM<sup>30</sup>) común, transparente y basado en informaciones científicas y datos abiertos, y dirigido a armonizar la gestión de los riesgos de desastre entre los distintos actores de la ayuda humanitaria (una iniciativa conjunta del Comité permanente interagencias de la ONU y la Comisión Europea, así como de donantes, de ONG y de los Estados miembros).

Estas iniciativas también contribuirán a formular la política exterior de la Unión Europea en su conjunto, incluida la política exterior y de seguridad común (por ejemplo, el trabajo sobre la prevención de conflictos y el desarrollo de un sistema de alerta rápida de conflictos).

#### **4- PRINCIPIOS PARA EL NUEVO MARCO**

En un contexto global de incremento de las necesidades y de los nuevos retos, el sucesor del MAH ha de definir y aplicar los enfoques y medios prácticos para reducir los riesgos de desastre y reforzar la resiliencia de manera más eficaz. Basándose en las experiencias y lecciones aprendidas del MAH actual, el marco sucesor posterior a 2015 deberá incluir los elementos principales siguientes:

##### **i) Mejora de la rendición de cuentas, la transparencia y la gobernanza**

El marco actual es voluntario y se basa en un sistema de autoevaluación. Si bien está previsto mantener su carácter no vinculante, las negociaciones del futuro marco deberían desarrollar una serie de normas y mecanismos para garantizar que los distintos actores puedan rendir cuentas por su acción (o falta de ella). Debe ofrecer incentivos para el cumplimiento de los compromisos que contemple, al tiempo que debe garantizar la apropiación del proceso de aplicación.

---

<sup>26</sup> *Supporting Horn of Africa Resilience* [iniciativa «Apoyar la Resiliencia del Cuerno de África» (SHARE)].

<sup>27</sup> *Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel* [Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia – Sahel (AGIR Sahel)].

<sup>28</sup> Alianza mundial contra el cambio climático (AMCC) <http://www.gcca.eu>.

<sup>29</sup> Comunidad Europea - Grupo de Estados ACP - Intra-ACP Strategy Papers and Multiannual Indicative Programme (documentos estratégicos y programa indicativo plurianual Intra-ACP).

<sup>30</sup> Index for Risk Management (índice para la gestión de los riesgos) (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.



Deberán establecerse mecanismos de revisión periódica entre homólogos (como los de las experiencias piloto desarrolladas con éxito en el Reino Unido y en Finlandia en el contexto de la cooperación de la UE en materia de gestión del riesgo de desastres y del MAH) en tanto que instrumentos útiles para la mejora de la formulación de políticas, el fomento de la puesta en común de experiencias y el aumento de la rendición de cuentas.

Para mejorar la transparencia, el nuevo marco debería permitir la recogida e intercambio de datos concretos y comparables sobre las pérdidas causadas por los desastres y el peligro y la vulnerabilidad ante los mismos por medio de la instauración de una política de datos abiertos que incluya el desarrollo de datos y protocolos de evaluación del riesgo interoperativos y de registros y bases de datos públicos sobre esta cuestión. Los esfuerzos de normalización también deberían cubrir al conjunto de las actuaciones pertinentes para la gestión de los riesgos. A ello deberían contribuir acciones sistemáticas de sensibilización sobre el riesgo y la mejora de la comunicación sobre los riesgos y en caso de crisis (educación, participación de los medios de comunicación y redes).

El nuevo marco debería contribuir también a reforzar la gobernanza en materia de gestión de desastres en todos los niveles y sectores con el fin de crear mecanismos de coordinación eficaces y asociaciones sostenibles entre las distintas autoridades públicas y partes interesadas pertinentes (sociedad civil, mundo académico e instituciones de investigación y sector privado). La participación de los agentes y colectivos pertinentes en los procesos de toma de decisiones debería garantizarse a través de mecanismos de participación incluyentes y de la promoción de un enfoque respetuoso de los derechos<sup>31</sup>. Unas estructuras locales fuertes y el refuerzo de las capacidades de las autoridades locales, son esenciales para mejorar la planificación y la resiliencia de las ciudades y garantizar el compromiso político local y la aplicación efectiva de los actuales marcos jurídico y político.

Las organizaciones regionales intergubernamentales deberían desempeñar un papel importante en la aplicación del nuevo marco y en las plataformas regionales de reducción del riesgo de desastre dado que se están desarrollando en varias regiones, incluida la UE, estrategias regionales integradas de gestión del riesgo de desastre. Deberían fomentarse mecanismos y programas más eficaces de cooperación y desarrollo de capacidades, en particular por lo que se refiere a los riesgos comunes y transfronterizos. Es preciso promover una evaluación y una planificación regional del riesgo más eficientes.

## **ii) Un marco que dé resultados – el papel de los objetivos e indicadores a la hora de medir el progreso y favorecer la aplicación**

Las prioridades de acción e indicadores<sup>32</sup> existentes en el MAH actual tienen en cuenta el grado en el que los países han establecido las políticas e instituciones necesarias para reducir el riesgo de desastre. Sin embargo, la autoevaluación del progreso en la aplicación de las cinco prioridades del MAH no se ha traducido en un esfuerzo coherente de los países por realizar una evaluación del riesgo de desastre y de la resiliencia. Además, no se estableció una vinculación entre la evaluación de los progresos registrados en el MAH y los mecanismos de este tipo de los ODM<sup>33</sup> y la CMNUCC. Un nuevo sistema de evaluación simplificado debería colmar estas lagunas y constituir una herramienta eficaz para medir los progresos realizados,

---

<sup>31</sup> Como el derecho a ser protegido, informado y consultado.

<sup>32</sup> 22 indicadores principales en 5 áreas prioritarias de acción.

<sup>33</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio.

fomentando la aplicación a los distintos niveles y la puesta en común de los logros registrados.

Es preciso persistir en el desarrollo de objetivos de carácter práctico para poder medir eficazmente la aplicación del nuevo marco y reforzar la rendición de cuentas. Dichos objetivos deberían abordar los componentes esenciales de la resiliencia ante los desastres y animar a los países a establecer y aplicar eficazmente las políticas e instrumentos necesarios para prevenir la generación y acumulación de los riesgos a fin de reducir los riesgos de desastre y reforzar la resiliencia.

Los objetivos han de ser políticamente aceptables, operativamente realizables, medibles, viables, orientados a los resultados y contar con un calendario claramente establecido. Entre los objetivos posibles se podrían contemplar los compromisos para desarrollar y aplicar la evaluación integrada de los riesgos y de las capacidades de gestión de los mismos en un plazo determinado (como ya se prevé en la legislación en materia de protección civil de la UE) u otras acciones orientadas a la obtención de resultados (velar por que todos los ciudadanos, incluidas las personas vulnerables, tengan acceso a los sistemas de alerta rápida y de información sobre los riesgos, garantizar que las infraestructuras nuevas, incluidos los hospitales, los centros de salud y los centros escolares puedan resistir a los desastres o asegurarse de que se reduce el porcentaje de la población y de las infraestructuras expuesto a riesgos).

Establecer objetivos universales podría facilitar un planteamiento más integrado para comparar a escala mundial los resultados de la aplicación e intercambiar buenas prácticas entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Sin embargo, debido a los diferentes perfiles de riesgo de los distintos países y regiones, es probable que el establecimiento de objetivos e indicadores específicos sea más apropiado a nivel nacional o regional. Basándose en las diversas estrategias regionales que han desarrollado varias regiones, debería apoyarse un enfoque regional para el establecimiento de objetivos, teniendo presentes los peligros específicos y los progresos registrados en la aplicación del MAH, así como los mecanismos existentes para la cooperación regional en materia de gestión de los desastres.

Por otra parte, los indicadores de medición de la evolución en el tiempo del impacto de los desastres podrían contribuir a la evaluación del progreso en materia de resiliencia antes los desastres. La medición se podría realizar a través de indicadores como la frecuencia de los desastres, las pérdidas económicas directas en porcentaje del PIB por país, el número de víctimas mortales y heridos, el porcentaje de las pérdidas aseguradas en relación con las pérdidas totales y el porcentaje del presupuesto público y privado asignado a la reducción y preparación frente al riesgo de desastre (por ejemplo, medido a través de un sistema fiable de evaluación de la gestión del riesgo de desastre<sup>34</sup>).

Los objetivos y sus indicadores deben traducirse en reducciones tangibles del riesgo y de las pérdidas allí donde son más importantes.

---

<sup>34</sup> Que complete los existentes, incluidos los marcadores de Rio  
<http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

### **iii) Refuerzo de la aportación a un crecimiento sostenible e inteligente**

El nuevo marco debería promover el blindaje ante los desastres de las decisiones y estrategias económicas y financieras de los sectores público y privado. Debe prestarse una atención especial al análisis de costes y beneficios de las medidas de prevención de desastres con el fin, entre otros, de facilitar la asignación de recursos. Todas las grandes infraestructuras y proyectos deben tener en cuenta los riesgos y ser resilientes a los desastres y al clima.

Es fundamental que el nuevo MAH se desarrolle y aplique en estrecha colaboración con el sector privado, instituciones financieras internacionales como el BEI<sup>35</sup> y el BERD<sup>36</sup> y los grandes inversores. Deberían promocionarse nuevas iniciativas que involucren a todos los sectores empresariales, incluido el desarrollo de asociaciones entre los agentes públicos, privados y otras partes interesadas. Una cadena de valor de seguro y de reaseguro, que incluya no solamente intermediarios y empresas de seguro y reaseguro sino también instrumentos de mercado, debería desempeñar un papel clave al ayudar a los países y regiones especialmente vulnerables a los desastres a crear mecanismos de intervención financiera eficaces y a desincentivar los comportamientos de riesgo.

Habría que fomentar el desarrollo de tecnologías innovadoras e instrumentos de apoyo a la gestión de los desastres (TIC, sistemas de alerta precoz, infraestructuras y edificios resilientes, infraestructura verde, modelización del clima y modelización integrada de los riesgos de desastre, enfoques en función del ecosistema, comunicación, gestión de los conocimientos). Esto dará lugar a nuevas oportunidades de negocio y contribuirá al crecimiento verde.

El nuevo marco debería fortalecer la interfaz entre ciencia y política, aprovechando los conocimientos, la innovación y la tecnología. Habría que recurrir de forma más eficaz y sistemática a la ciencia y a la investigación, tanto en el ámbito de las ciencias físicas como sociales, a la hora de concebir las políticas y operaciones. Asimismo, debería incluir un enfoque prospectivo y exhaustivo que combine varios peligros (riesgos naturales y de origen humano, incluidos los accidentes industriales y químicos) y una investigación orientada a las soluciones para abordar mejor los riesgos y los retos sociales futuros. Es esencial una estrecha colaboración internacional en este ámbito.

El enfoque conjunto de la adaptación al cambio climático y un mayor énfasis en la reducción de los factores de riesgo subyacentes en la gestión de ecosistemas, la eficiencia de los recursos, la ordenación del territorio, la planificación urbana, el seguimiento medioambiental y la evaluación del impacto, son condiciones esenciales para garantizar el crecimiento sostenible a largo plazo.

### **iv) Abordar las vulnerabilidades y necesidades en un marco exhaustivo**

El nuevo MAH debería ser más integrador y sensible a las cuestiones de género. Es preciso prestar más atención y capacitar a las personas especialmente vulnerables (niños, personas de edad avanzada, personas con discapacidad, personas sin hogar, pobres y personas que carecen de seguridad alimentaria, etc.) y a la sociedad civil. Esto debería incluir el uso efectivo de mecanismos de protección social adecuados y de sistemas de protección social con capacidad de respuesta a los riesgos de desastre. Debe promoverse el papel de la mujer en el desarrollo de la resiliencia en los hogares y en las comunidades.

---

<sup>35</sup> Banco Europeo de Inversiones.

<sup>36</sup> Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Debe prestarse especial atención al desarrollo de la resiliencia en todos los entornos urbanos y rurales vulnerables, así como en las zonas costeras, a través de una planificación integrada. A este respecto, son útiles evaluaciones de riesgos exhaustivas, sólidos mecanismos de coordinación entre la administración local y nacional con participación activa de la sociedad civil e iniciativas de sensibilización (tales como programas de hermanamiento de ciudades).

A escala mundial, el riesgo de desastre está muy concentrado en los países más pobres con un mayor déficit de gobernanza. En muchos casos esta vulnerabilidad se ve agravada por la inestabilidad y los conflictos políticos. Del mismo modo, un enfoque de la resiliencia que funcione bien en un país estable y bien gobernado no será directamente aplicable a un país en situación de conflicto.

El nuevo marco debe, por lo tanto, tener en cuenta la fragilidad y el nivel de conflicto de los Estados cuando considere el modo más adecuado de reducir los riesgos de desastre. Un marco internacional exhaustivo debería asimismo abordar otras formas de violencia y fragilidad, tanto los riesgos tecnológicos como los peligros naturales, e incluir pequeños desastres locales cotidianos como la inseguridad alimentaria y nutricional y las epidemias.

#### **v) Garantizar la coherencia con la agenda internacional**

Es fundamental la integración de la gestión del riesgo de desastres y las políticas de adaptación al cambio climático en la agenda del desarrollo sostenible a nivel internacional. La resiliencia frente a los desastres y los correspondientes factores de riesgo constituyen ya temas destacados de los preparativos internacionales para el marco de desarrollo posterior a 2015 que abordará la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Además, el diseño del Acuerdo de 2015 sobre el cambio climático prevé otra oportunidad para incrementar los esfuerzos de adaptación e integrar la gestión del riesgo de desastre. Para ello, sería preciso basarse en procesos similares de la CMNUCC, con los que también habría que coordinarse, como el proceso nacional de planificación de la adaptación, la ventana de adaptación del Fondo Verde para el Clima y el Mecanismo internacional de Varsovia de pérdidas y daños. Iniciativas del tipo de los planes conjuntos de acción nacional en la región del Pacífico aúnan esfuerzos para la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, y deberían impulsarse en las demás regiones.

También se celebran en paralelo otros acontecimientos de alto nivel internacionales relacionados, en particular en el ámbito de la nutrición<sup>37</sup>, la biodiversidad<sup>38</sup> y la cultura<sup>39</sup>. Este año también tendrán lugar la tercera Conferencia de las Naciones Unidas de los pequeños Estados insulares en desarrollo y la cumbre de líderes de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

Las políticas, objetivos, metas y el seguimiento de los mismos que se debaten en cada uno de estos foros y el Marco de Acción de Hogo posterior a 2015 deben apoyarse y reforzarse entre sí.

---

<sup>37</sup> La Conferencia Internacional sobre Nutrición de las Naciones Unidas (CIN 2) se celebrará en noviembre de 2014.

<sup>38</sup> 12ª conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB) en octubre de 2014 en Corea y 1ª reunión de las Partes del Protocolo de Nagoya.

<sup>39</sup> Sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, en septiembre de 2014 y reunión de alto nivel prevista de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el ámbito de la cultura y el desarrollo sostenible.

El nuevo marco también debería aclarar las relaciones entre la UNISDR y la CMNUCC, así como otros organismos de las Naciones Unidas responsables de fijar las grandes líneas de la respuesta mundial y nacional a las amenazas de desastre y al impacto del cambio climático.

Por último, el progresivo reconocimiento a nivel internacional de que la prevención constituye una obligación legal (*obligación de prevenir*), mediante el desarrollo del Derecho internacional por parte de la Comisión de Derecho Internacional en relación con la «Protección de las personas en caso de desastre» es también muy importante y debería servir de instrumento para mejorar la aplicación del MAH posterior a 2015.

## **6- ETAPAS SIGUIENTES**

El nuevo Marco de Acción de Hogo para después de 2015 constituye una oportunidad única para hacer avanzar la gestión de los riesgos de desastre en el mundo.

Las ideas presentadas en esta Comunicación deberían servir de base para continuar el diálogo con los Estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y las demás partes interesadas (la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado), así como los socios internacionales y el sistema de las Naciones Unidas sobre cómo seguir configurando esta agenda en el proceso preparatorio de la Cumbre de Sendai.