



Contribución de la *Alianza para el Ambiente y la Reducción del Riesgo de Desastres (PEDRR)* al Marco Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres post-2015

La Alianza para el Ambiente y la Reducción del Riesgo de Desastres (PEDRR) es una alianza global de agencias de la ONU, organizaciones no gubernamentales e institutos especializados. Como plataforma temática mundial de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), PEDRR busca promover y ampliar la implementación de la reducción del riesgo de desastres basada en los ecosistemas y asegurar que se incorpore en la planificación del desarrollo en los planos mundial, nacional y local, en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo.

1. Antecedentes

El Marco de Acción de Hyogo (MAH): “Construir Naciones y Comunidades Resilientes”, que fue acordado por los Estados miembros en el 2005, se está acercando a su revisión en el 2015. La Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas (ONU EIRD o UNISDR por sus siglas en inglés) realizó una Revisión de Medio Término del MAH en el 2010, y actualmente están en marcha las consultas regionales y temáticas sobre el marco internacional para la reducción del riesgo de desastres post-2015. Los resultados de la Conferencia de Río +20 hacen referencia explícita a la vinculación de la reducción del riesgo de desastres con el desarrollo sostenible y el cambio climático, y hacen una llamado hacia estrategias más coordinadas y comprehensivas, las cuales integren la reducción del riesgo de desastres y las consideraciones de la adaptación al cambio climático en la inversión pública y privada.

Durante la cuarta reunión de la Plataforma Global para la Reducción de Riesgo y Desastres, en mayo 2013 en Ginebra, se espera se haga un avance significativo derivado de consultas que informarán el desarrollo hacia un el marco internacional para la reducción del riesgo de desastres post-2015. Esta nota conceptual articula la posición del PEDRR sobre el marco internacional para la reducción del riesgo de desastres post-2015.



Alianza para el Ambiente y la Reducción del Riesgo de Desastres (PEDRR) www.pedrr.org

Recomendaciones Específicas sobre el Fortalecimiento del Rol del Ambiente en el Marco Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres post-2015

- 1. Se debería asignar al (medio) ambiente el estatus de temática transversal en el nuevo marco, teniendo en cuenta las múltiples interacciones entre el medio ambiente y los desastres, y el hecho que las medidas ambientales pueden reducir los desastres, y tener una influencia en los peligros, la exposición y la vulnerabilidad. Esto exige un mayor reconocimiento del papel de los actores ambientalistas en la implementación del marco internacional para la reducción del riesgo de desastres post-2015.*
- 2. En el nuevo marco, los Estados miembros deberían reconocer explícitamente el enfoque basado en los ecosistemas como soluciones integrales de reducción del riesgo de desastre y el cambio climático y deberían incorporarlos en la planeación sensible a riesgos y resiliencia climática en los diferentes sectores del desarrollo.*
- 3. En el nuevo marco, los Estados miembros deberían reconocer formalmente a las instituciones y estructuras existentes de RRD como vehículos eficaces para realizar las medidas priorizadas y objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático. Esto permitiría mejorar las sinergias y los vínculos institucionales entre el cambio climático y la adaptación y la reducción del riesgo de desastres, como requerido en los resultados de Río +20.*
- 4. Los Estudios de Impactos Ambientales – los cuales abarcan el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) – deberían ampliarse para incorporar evaluaciones del riesgo de desastres, para que las inversiones públicas y privadas, incluso estos en contextos de reconstrucción después de desastres, jurídicamente tomen conocimiento del riesgo de desastres y tomen acción pro-activa para mitigar estos riesgos de una manera ambientalmente sostenible.*
- 5. El marco post-2015 debería reconocer el papel central de la ciencia y en particular la investigación científica sobre las funciones de los ecosistemas para la reducción del riesgo de desastres, complementada por el conocimiento local e indígena, en las evaluaciones y decisiones informadas sobre el riesgo. Estas investigaciones son aún más cruciales de frente a la incertidumbre que conlleva el cambio climático, el aumento de los riesgos de desastres y la imperfección de nuestro conocimiento sobre la capacidad de interacción, respuesta y adaptación al cambio de los ecosistemas.*
- 6. Las políticas nacionales, dentro del marco internacional para la reducción del riesgo de desastres post-2015, deberían apoyar explícitamente y promover fuertemente a las iniciativas de base comunitaria que promueven el uso de enfoques basados en ecosistemas para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Los enfoques basados en ecosistemas son ampliamente reconocidos para reducir la vulnerabilidad a nivel local.*

2. Entender las Interrelaciones entre el Ambiente y la Reducción del Riesgo de Desastres

El ambiente y los desastres interactúan de múltiples maneras; los mecanismos más importantes de interacción son:

1. La degradación ambiental puede causar desastres (ej. la deforestación causa deslizamientos)
2. La degradación ambiental agrava otras amenazas (ej. la destrucción de corales y pastos marinos intensifican los impactos de marejadas ocasionadas por tempestades en áreas costeras)
3. Los desastres causan daño ambiental (ej. un tsunami destruye hábitats costeros, los derrames químicos impactan a los ríos; y la reconstrucción después de un desastres puede aumentar la extracción del agua y la deforestación)
4. La degradación ambiental vinculada a los desastres impacta a los medios de vida de las personas, los cuales a su vez reducen su resiliencia frente a todos los desastres
5. Los ecosistemas (los humedales, bosques, sistemas costeros y marinos, etc.) tienen funciones importantes que influyen en las tres dimensiones de la ecuación del riesgo de desastres - mediante la prevención, la mitigación o la regulación de los riesgos (por ejemplo, inundaciones, avalanchas, olas de calor), actuando como buffers naturales y reduciendo la exposición de las personas a los riesgos, y mediante la reducción de la vulnerabilidad a los impactos de los riesgos a través de sostener a los medios de vida y a las necesidades básicas (alimentación, agua, vivienda, combustible) antes, durante y después de los desastres.

Adicionalmente, el cambio climático actúa como factor aumentador de todos los desastres, climáticos y no climáticos. El cambio climático aumenta la frecuencia e intensidad de algunos riesgos hidrometeorológicos, especialmente las olas de calor, y se espera que aumentara la vulnerabilidad de la gente frente a otros riesgos climáticos, tales como inundaciones, sequías, tormentas tropicales e inestabilidad de pendientes/movimientos de masa. El cambio climático puede agravar la vulnerabilidad de la gente frente a desastres no climáticos, por ejemplo contribuyendo a los desplazamientos de poblaciones y a aumentar la a desastres climáticos y no-climáticos.

3. El Ambiente en el Marco de Acción de Hyogo (HFA)

La HFA identificó cinco prioridades separadas para la acción:

1. Asegurar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base de aplicación institucional
2. Identificar, evaluar y monitorear a los riesgos de desastre y mejorar la alerta temprana

3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todos los niveles

4. Reducir las causas subyacentes del riesgo

5. Fortalecer la preparación a los desastres para una respuesta eficaz a todos los niveles

El HFA contiene un conjunto de temáticas transversales, sin embargo hasta ahora el ambiente no es una de ellas. Se reconoce explícitamente al ambiente y a los ecosistemas en la *Prioridad 4: Reducir los factores subyacentes del riesgo*.

La Revisión de Medio Término del MAH destacó que hubo menos progreso en la implementación de la Prioridad 4. Por lo tanto, es justo decir que el ambiente no ha recibido una atención adecuada en la implementación del MAH, lo cual debe ser abordado en cualquier marco post-2015 sobre la RRD.

4. Consideraciones Clave para el Marco Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres post-2015 (HFA2)

4.1. Reconocer el Ambiente como un tema transversal

Las temáticas transversales en el actual marco HFA incluyen: el género, la diversidad cultural, la participación de comunidades y voluntarios, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología, y la adopción de un enfoque multi-riesgo. Sin embargo, el ambiente, el cual tiene interrelaciones mayores regresivas y progresivas con los desastres, no tiene el estatus de temática transversal. La Tabla 1 demuestra cómo los problemas ambientales son relevantes para cada una de las cinco prioridades del MAH.

Esta lista proporciona una explicación indicativa de cómo el ambiente es un elemento transversal que podría seguir perfeccionándose en el marco post-HFA.

Prioridad HFA	Rol del ambiente
Prioritizar a la RRD	Se pueden utilizar los vínculos entre el ambiente y la RRD para defender la RRD como una prioridad nacional y local, así como en las políticas sectoriales específicas; por ejemplo, incluir elementos de RRD en las políticas y planes de conservación ambiental, el manejo de los recursos naturales y el cambio climático, y viceversa, las políticas de RRD pueden reconocer la importancia de la conservación ambiental y de las soluciones basados en el manejo de ecosistemas para la RRD.

Evaluación del riesgo y alerta temprana	Como los cambios ambientales (incluido el cambio climático) y la degradación ambiental (deforestación, degradación del suelo y de la tierra, incendios forestales) son factores de riesgo subyacentes y pueden aumentar drásticamente el impacto de los peligros naturales, ambos deben integrarse como parte de las evaluaciones de los actuales y futuros riesgos. El monitoreo ambiental también puede contribuir en la alerta temprana, por ejemplo una capa reducida de nieve en el invierno contribuye a la alerta temprana de un posible sequía estival.
Conocimiento, innovación y capacitación	La abundancia de datos ambientales, sobre todo en la cartografía de ecosistemas, puede ayudar en el análisis de riesgos y sería útil integrar en los conjuntos de datos mundiales y regionales sobre el riesgo de desastres y fortalecer la comprensión del ambiente y los vínculos con los desastres a través de la investigación científica (por ejemplo, el modelaje, estudios de campo, teledetección) y el aprendizaje social (elaboración de conocimiento y experiencias locales). El rol del ambiente como causa, mejora y protección contra los desastres debería formar parte de la educación y capacitación sobre la RRD en el sector público y privado (incluyendo universidades, escuelas, etc.).
Reducir a los riesgos subyacentes	Se pueden reducir los riesgos subyacentes mediante la prevención de la degradación ambiental y los riesgos adicionales asociados al cambio climático, y la promoción de soluciones de manejo de ecosistemas (por ejemplo, ingeniería verde, la planificación sensible al riesgo del uso del suelo, evaluaciones de impacto ambiental), tanto para la reducción de riesgos y la adaptación al cambio climático. Las actividades humanas, por ejemplo dentro de una cuenca hidrográfica, están interconectadas y existen sinergias en todos los sectores de desarrollo para realizar una planificación coordinada entre los objetivos ambientales y las metas de reducción de riesgos.
Fortalecer la preparación	La preparación para emergencias ambientales (derrames de petróleo, contaminación química, incendios forestales) y los impactos ambientales de la respuesta a desastres deberían ser parte integral de la preparación del desastre y planes de contingencia.

Las consultas iniciales entre los Estados miembros y los asociados indican que muchos (si no la mayoría) de los actores se sienten cómodos con el marco general actual, y la idea inicial es que el marco posterior a 2015 sobre la RRD conservará los elementos centrales del actual marco HFA. Si el nuevo marco se incluyera un conjunto de prioridades y temas transversales, es justificable que al ambiente se le dé el estado de un tema transversal.

Por otra parte, es necesario que haya una mayor diferenciación de las responsabilidades y la rendición de cuentas en la entrega respecto a las prioridades post-HFA, dado al creciente número de actores involucrados. Esto significa que los actores ambientales en la reducción del riesgo de desastres - incluyendo los Ministerios del Ambiente, así como otras instituciones nacionales, regionales e internacionales que trabajan en el manejo de ecosistemas - pueden y deben desempeñar un papel más importante en la aplicación del siguiente marco HFA, pero su participación efectiva requerirá una política de RRD y marco de implementación que la facilite.

4.2. Fortalecer las Interrelaciones entre la Reducción del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático

Aunque las interrelaciones entre el cambio climático y la RRD son ampliamente reconocidas, estos dos dominios continúan desarrollándose en sus propios silos con diferentes grupos de interés, grupos de expertos, mecanismos de financiación y procesos. Es evidente que un componente importante de la adaptación al cambio climático va a tener que tomar en cuenta el creciente número de fenómenos meteorológicos, tanto en pequeña escala como los extremos, es decir, la reducción del riesgo de desastres en la práctica.

De la misma manera, los impactos del cambio climático, incluyendo los eventos lentos, pueden agravar altamente los riesgos de desastre y deben ser integrados en la planificación e implementación de la RRD. Además, la adaptación al cambio climático (ACC), últimamente, puede ser considerada como un ejercicio de gestión de riesgos. Como tal, la planificación y la ejecución de la ACC pueden beneficiarse de los años de experiencia y la abundancia de experiencia adquirida por la comunidad de RRD, en especial de las metodologías de evaluación de riesgos, la valoración económica y los mecanismos institucionales.

Como subrayado en los resultados de Río +20, la RRD y las actividades de la ACC deberían vincularse institucionalmente para facilitar una planificación más integrada de la RRD y la ACC para obtener resultados más eficientes y eficaces, para aprovechar los recursos financieros y las inversiones, y para reducir las redundancias y los cuellos de botella administrativos, tanto al nacional e internacional, incluso con los donantes y organismos multilaterales.

4.3. Enfoques Basados en Ecosistemas de Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático

Una forma de promover la integración de ACC y RRD es a través de la adopción de enfoques basados en los ecosistemas (AbE o EbA por las siglas en inglés). El manejo de ecosistemas es una solución comprobada en el desarrollo sostenible y ha sido considerado como una solución inherente "ganar-ganar" y "sin pesar" para abordar el aumento de problemas del cambio climático y los desastres¹. Es uno de los pocos métodos que pueden impactar a todos los elementos de la ecuación del riesgo de desastres - la mitigación de riesgos, reducción de la exposición, la reducción de las vulnerabilidades y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades expuestas y sus activos.

Los enfoques basados en los ecosistemas para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático integran el uso de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos dentro de una estrategia global para reducir la vulnerabilidad de la gente y aumentar su resiliencia ante las

¹ EIRD informes de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (2009 y 2011); IPCC Informe Especial sobre Eventos Extremos (2012); Banco Mundial y ONU "Riesgos Naturales y Desastres No-naturales" (2011); Programa de Trabajo de Nairobi de la CMNUCC

amenazas naturales y el cambio climático. Incluyen el manejo sostenible, la conservación y la restauración de ecosistemas para proporcionar servicios que ayudan a la gente a afrontar y adaptarse a las amenazas naturales, a la variabilidad climática y a los impactos del cambio climático. Se puede potenciar a los ecosistemas sanos y bien manejados para influir en los tres componentes de la ecuación del riesgo de desastres: los ecosistemas pueden regular y mitigar los riesgos (por ejemplo, los bosques pueden reducir la incidencia de deslizamientos); los ecosistemas pueden reducir la exposición a los riesgos, actuando como amortiguadores naturales (por ejemplo, los arrecifes corales y pastos marinos protegen las zonas costeras de los impactos de marejadas de tempestad); y los ecosistemas apoyan a la resiliencia local, por el sustento y la satisfacción de necesidades básicas, como alimentos, vivienda y agua, antes, durante y después de situaciones de riesgo.

Los enfoques basados en ecosistemas proporcionan múltiples beneficios sociales, económicos y ambientales – independientemente de la materialización de un desastre - y por lo tanto son vistos como una inversión "sin pesar". Los enfoques basados en ecosistemas contribuyen al PIB, apoyan a la reducción de la pobreza, aseguran la diversidad biológica y facilitan la captura de carbono. AbE pueden complementar y mejorar la mitigación del cambio climático. Por ejemplo, el manejo sostenible de bosques y humedales puede almacenar y secuestrar carbono, y simultáneamente sostiene los ecosistemas funcionando bien en reducir los riesgos de la gente.

El actual marco HFA reconoce el papel del manejo sostenible de ecosistemas en la RRD dentro de la Prioridad 4. Se debe fortalecer este componente en el MAH y elaborarlo aún más en el marco de reducción del riesgo de desastres post-2015. El continuo diálogo sobre el acuerdo post-HFA debe reconocer el papel de los ecosistemas en la RRD, en relación con la política del desarrollo y la planificación de todos los sectores económicos y del desarrollo específicos (agricultura, agua, transporte, turismo, desarrollo urbano, salud, etc.), y no sólo exclusivamente en el sector ambiental. El papel de los ecosistemas también debería ser reconocido e integrado en otras prioridades de la RRD, por ejemplo, en las evaluaciones de riesgo y vulnerabilidad, la preparación para desastres, el desarrollo del conocimiento y la transferencia de tecnología.

La RRD/ACC basada en ecosistemas (AbE) debe ser vista como un enfoque integral para lograr el desarrollo sostenible, la reducción del riesgo y el apoyo a la adaptación al cambio climático. Los enfoques basados en ecosistemas basados en el conocimiento científico sobre el papel de los ecosistemas en la RRD y la ACC, al igual que los esfuerzos basados y liderados por comunidades, no han recibido la atención adecuada en el marco actual.

4.4. Avanzar el Conocimiento Científico sobre el Papel de Ecosistemas en la Reducción del Riesgo de Desastres

Existe evidencia empírica sólida que la RRD basada en ecosistemas funciona en muchos contextos.² Sin embargo, dado que los riesgos son más frecuentes o más extremos o cuando los ecosistemas se degradan, nuestro conocimiento acerca de los mecanismos de retroalimentación junto con los umbrales de los ecosistemas y sus vínculos con los sistemas sociales siguen siendo limitados. Se necesitan más esfuerzos de investigación científica para comprender mejor y cuantificar de manera sistemática el papel de los ecosistemas en la reducción de la exposición y en la reducción de la vulnerabilidad de los diferentes tipos de riesgos y la manera efectiva y sostenible en que podemos aumentar la capacidad de los ecosistemas (por ejemplo, los bosques, las pesquerías y la agricultura) que sustentan la resiliencia humana. Estos esfuerzos requerirán enfoques multidisciplinarios e interdisciplinarios, con una escala temporal y espacial más amplia, que reconozcan y valoren los sistemas de conocimientos locales e indígenas.

4.5. Utilizar a las Evaluaciones Ambientales Estratégicas y Estudios de Impacto Ambiental como Vehículo para Concretizar la RRD

Pocos países han establecido exitosamente mecanismos y/o proceso que aseguren que se revisen a las consideraciones de RRD en políticas, programas o proyectos del desarrollo. En la mayoría de los casos, las actividades de RRD permanecen fuera de los proyectos principales de desarrollo.

Se han integrado e institucionalizado el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) con éxito en la mayoría de países de todo el mundo, lo que garantiza que se someten a todas las grandes inversiones, ya sean públicas o privadas, a un proceso sistemático en que se evalúan las consecuencias ambientales de la inversión y la acción correctiva se incorporen la inversión principal.

El Estudio de Impacto Ambiental es una herramienta de acceso fácil para los gestores de desarrollo y planificadores del uso de la tierra para prever, evitar y mitigar los posibles impactos sociales y ambientales resultantes de las actividades del desarrollo. Hay muchos tipos de Estudios de Impacto Ambiental, a saber, los EIA de proyectos y las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) utilizadas en la planificación más estratégica. Mientras que los EIA son herramientas eficaces en la identificación de los posibles impactos ambientales de los proyectos individuales del desarrollo (por ejemplo, la construcción de viviendas o de una presa), aún más importante es la promoción de la Evaluación Ambiental Estratégica que pueda abordar los impactos ambientales y sociales en

² Véase Renaud, Sudmeier-Rieux y Estrella (2013) “El Rol de Ecosistemas en la Reducción del Riesgo de Desastre”, los informes de “La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (TEEB por sus siglas en inglés)”, particularmente el Informe Especial enfocando al agua y los humedales (2012), y el PEDRR Background Paper de la EIRD 2009 Evaluación Global sobre la RRD; entre otros.

las primeras etapas de planificación y formulación de políticas, programas sectoriales o regionales y los planes de desarrollo de áreas amplias.

Si bien es posible desarrollar un proceso paralelo de evaluación RRD para nuevos proyectos, tendría más sentido incorporar las evaluaciones del riesgo de desastres en el proceso de los EIA³. Este enfoque tiene las siguientes ventajas:

1. La legislación de los EIA ya está completamente desarrollado en la mayoría de los países y los tomadores de decisiones e inversores están a su vez familiarizados con el proceso; por lo tanto, la incorporación de la RRD en el proceso de los EIA sería más fácil desde el punto de vista legislativo y es probable que cause menor resistencia de la comunidad inversora.
2. Los EIA siempre se llevan a cabo como un ejercicio multidisciplinario y, recientemente, también están siendo evaluados los impactos sociales de las inversiones como parte del proceso de EIA. Así que los expertos, los gobiernos y las partes interesadas ya están familiarizados con la ampliación del proceso de los EIA para incorporar otras disciplinas. .
3. Los procesos de los EIA actualmente capturan tanto las inversiones públicas como las inversiones privadas. Adicionalmente, el proceso de evaluación del impacto ambiental es suficientemente flexible para también evaluar las políticas y programas, además de los proyectos. Por lo tanto, utilizando el vehículo de los EIA para la incorporación de la RRD puede capturar una amplia gama de iniciativas políticas del gobierno y la mayoría de las inversiones del sector público y privado.
4. No existe otro procedimiento análogo en lo cual la evaluación del riesgo de desastres puede ser fácilmente integrada técnicamente en la planificación del desarrollo y por lo tanto en la planificación sensible al riesgo del uso de la tierra.

Por todas las razones mencionadas anteriormente, será oportuno abogar para que se utilicen las EAE para la planificación del desarrollo de políticas y zonas, y los EIA para las evaluaciones individuales de proyectos, como un vehículo para el cableado de la RRD en planes, programas y proyectos.

En el actual marco HFA, se hace referencia a la incorporación de la RRD en las EIA, pero sólo en términos genéricos y, por tanto, se debe ampliarse en el nuevo marco HFA2. Por ejemplo, la aprobación de los planes y proyectos de desarrollo podría estar condicionada a la realización de la EAE y los EIA sensibles al riesgo, respectivamente. Para establecer mejor la vinculación conceptual entre la RRD y la EAE/EIA y promover una rendición de cuentas mejorada, las EAE y los EIA también pueden volverse un requisito en los esfuerzos de reconstrucción posteriores a los desastres (por ejemplo, se podría adaptar una metodología de EIA o EAE específicamente para situaciones posteriores a desastres, con el objetivo de balancear la urgencia de las necesidades de reconstrucción con los principios de sostenibilidad).

³ 3 Se usa el termino EIA refiriendo a los EIA de proyectos y EAE.

Contactos:

Sudhir Kumar

Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)

Pedrr.secretariat@gmail.com

Marisol Estrella

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Marisol.estrella@unep.org

www.pedrr.org



Alianza para el Ambiente y la Reducción del Riesgo de Desastres (PEDRR) www.pedrr.org