



NOTA DE ORIENTACIÓN

HACIA UNA APLICACIÓN DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE QUE TENGA EN CUENTA LOS RIESGOS

VISIÓN GENERAL

“Nuestro objetivo, plasmado en el informe del Secretario General ‘Nuestra Agenda Común’, es un planeta sano donde las personas prosperen. Los desastres pueden destruir en cuestión de minutos los progresos logrados a lo largo de decenios. En consecuencia, mejorar la preparación y adoptar medidas de reducción del riesgo de desastres deben situarse en el corazón de todas las iniciativas de desarrollo sostenible”.

Vicesecretaria General de las Naciones Unidas, Amina J. Mohammed, durante la presentación del “Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2022”

El riesgo refleja la realidad interconectada del mundo actual, con su naturaleza cada vez más sistémica, como ha quedado patente durante la pandemia de COVID-19 y con la emergencia climática. La aplicación de medidas en un sistema en particular puede crear o reducir los riesgos en otro, y los efectos de las amenazas pueden propagarse en cascada entre los sistemas. Por tanto, para hacer frente al desafío del riesgo sistémico, es necesario integrar la reducción del riesgo de desastres (RRD) en políticas y programas que tengan en cuenta los riesgos climáticos y de desastres, y fomentar la coherencia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La reducción del riesgo y el fomento de la resiliencia son esenciales para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Las inversiones y el desarrollo basados en el riesgo y orientados a la prevención respaldan la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas y las sociedades. El riesgo es fruto de la relación entre las amenazas, la exposición y la vulnerabilidad, y hacerle frente requiere que se encaren las causas profundas en los sistemas económico, social y ambiental.

De acuerdo con el principio central de la RRD, las políticas de desarrollo y las decisiones de inversión que se adoptan hoy pueden reducir las pérdidas humanas y económicas a causa de los desastres mañana. Para proteger nuestro futuro compartido, es fundamental que el desarrollo tenga en cuenta los riesgos a largo plazo y aplique una perspectiva sistémica y de múltiples riesgos. “Nuestra Agenda Común” presenta una serie de recomendaciones

ASPECTOS FUNDAMENTALES:

- Acelerar la implementación del Marco de Sendai para reducir el riesgo de desastres es fundamental para enderezar el rumbo hacia la consecución de los ODS.
- Dado que el riesgo no es siempre aparente o tangible de forma inmediata, se debe afrontar de manera proactiva.
- Hacer frente al riesgo sistémico requiere integrar la RRD en todas las políticas y programas de desarrollo sostenible. La reducción del riesgo debe formar parte del ADN de las políticas y las inversiones a fin de que las acciones sean sostenibles y resilientes frente a los riesgos presentes y futuros.
- La gestión del riesgo climático y de desastres de manera integral es un factor central de la planificación del desarrollo. Esto implica integrar los enfoques centrados en el riesgo en los planes nacionales de adaptación, al tiempo que se incorpora la información sobre adaptación y clima a las estrategias nacionales y locales de RRD.
- Es esencial incorporar la RRD a la inversión pública y privada en todos los sectores. La cooperación internacional para el desarrollo debe tener en cuenta los riesgos sistemáticamente, y facilitar apoyo a los países en desarrollo para que fortalezcan su capacidad de gestión y reducción del riesgo.
- Para fomentar el conocimiento del riesgo y la prospectiva estratégica resulta fundamental invertir en transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades y sistemas de datos interoperables.
- Es imperativo crear herramientas de comunicación de riesgos. Esto incluye contar con la forma en que los prejuicios cognitivos pueden determinar la comprensión del riesgo, con el fin de promover la confianza en la ciencia y una cultura de reducción del riesgo.

oportunas dirigidas a afrontar el riesgo sustancial de catástrofes mundiales y abordar la necesidad de una prospectiva estratégica, con el propósito de impulsar la Agenda 2030 de acuerdo con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. La inversión preventiva selectiva ha generado beneficios innumerables en todos los ODS gracias a los desastres que no han llegado a ocurrir.

El balance mundial del Marco de Sendai, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, junto con otros marcos mundiales, debe definir la trayectoria de la plena integración de las consideraciones relativas al riesgo. El fomento de la coherencia entre estas agendas brinda un argumento convincente en favor de la inversión y el compromiso necesarios para lograr un desarrollo sostenible, inclusivo, resiliente y que tenga en cuenta los riesgos en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

LOS DESAFÍOS

1. Desmitificar el riesgo en todas las dimensiones del desarrollo sostenible

Los niveles de riesgo preexistentes en las sociedades y los sistemas resultan aparentes durante los desastres. Reducirlos a través de medidas de desarrollo requiere que apliquemos un enfoque basado en el riesgo a nuestras decisiones y acciones. Desastres como el de la pandemia de COVID-19, o los causados por amenazas naturales, ponen de relieve las deficiencias en los sistemas. Es necesario entender con claridad que los desastres son producto de la interacción entre las amenazas y la vulnerabilidad y exposición de las personas y los activos a estos, así como de la capacidad de respuesta de los sistemas financieros, ambientales, sociales y políticos. Se puede evitar que las amenazas se conviertan en desastres devastadores mediante el reconocimiento y la anticipación de tales deficiencias antes de que sobrevengan los desastres. En última instancia, entender los efectos de los desastres es crucial para avanzar hacia la consecución de los ODS.

¿Qué significa aplicar un enfoque basado en el riesgo a nuestras decisiones y acciones, es decir, tomar decisiones que tengan en cuenta los riesgos?

Aunque algunas medidas de RRD son obvias, como el acondicionamiento de la infraestructura existente y la construcción de infraestructuras nuevas que soporten las perturbaciones causadas por las amenazas naturales, como terremotos y tormentas, otras resultan menos evidentes. Entre estas figuran, por ejemplo, hacer frente a las debilidades de las cadenas mundiales de suministro, fomentar la resiliencia a través de los programas de reducción de la pobreza o promover el cambio de comportamiento entre las comunidades.

Determinar la combinación adecuada de intervenciones materiales y no físicas para reducir el riesgo de desastres representa un desafío que requiere mayor atención, ya que es la única manera de fomentar la resiliencia en nuestras sociedades y sistemas.

2. Promover las inversiones y los procesos de adopción de decisiones que tengan en cuenta los riesgos

Las inversiones y opciones de desarrollo que no cuentan con los riesgos exacerban el riesgo sistémico. En la actualidad, los sistemas de gobernanza no están establecidos para aplicar los enfoques inter y transdisciplinarios que se requieren para gestionar los riesgos sistémicos y complejos. La coordinación entre todos los agentes sigue planteando desafíos concretos. Pese a los progresos logrados, aún hay margen para promover la planificación integrada en el plano nacional, en particular entre las estrategias nacionales de RRD y otras políticas y estrategias de desarrollo sostenible, financiación y acción climática. Otro desafío consiste en integrar plenamente la RRD en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Los costos a largo plazo de la falta de inversión en RRD no se suelen tener en cuenta en la adopción de decisiones. Faltan, y son necesarias, evaluaciones sistemáticas del riesgo de desastres a medio y largo plazo de todas las inversiones públicas y privadas. Esto incluye determinar las compensaciones que puedan dar pie a la creación de riesgos a largo plazo. Tampoco se adoptan decisiones bien fundamentadas en la experiencia ni se aplican enfoques científicos y orientados al futuro. Se observa una deficiencia similar en la financiación específica de la RRD en la

presupuestación destinada a los ODS. Financiar la reducción del riesgo de desastres sigue siendo un desafío para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, donde la financiación y la capacidad de inversión en prevención y reducción del riesgo y en resiliencia ya eran limitadas antes de la pandemia de COVID-19. Aunque los presupuestos nacionales y locales de estos países destinan una cantidad muy pequeña a la reducción del riesgo de desastres, en la mayoría de los casos, el entorno no es lo suficientemente propicio para favorecer la inversión del sector privado necesaria para prevenir y reducir el riesgo y fomentar la resiliencia frente a los desastres en estos países vulnerables.

¿Cuál es el trasfondo de esta falta de financiación de la reducción del riesgo de desastres?

Los estudios cognitivos revelan que el proceso de adopción de decisiones en materia de RRD suele estar sujeto a la influencia del pensamiento a corto plazo u otro tipo de razonamiento motivado. Además, las decisiones de los encargados de formular políticas suelen estar ligadas al ciclo electoral. Otro desafío para la prevención y reducción del riesgo consiste en que las personas e instituciones, o bien no reaccionan suficientemente a las consecuencias potenciales de riesgos nuevos, o bien reaccionan en exceso a los riesgos más conocidos según su experiencia reciente de desastres.

3. Mejorar el conocimiento de los riesgos para hacer frente a un futuro incierto y adoptar decisiones que tengan en cuenta los riesgos en favor de la consecución de los ODS

La incertidumbre asociada a un panorama de riesgos en continua evolución representa un desafío para los enfoques actuales de desarrollo sostenible. Entender mejor la naturaleza dinámica del riesgo, impulsada por las interdependencias de la sociedad, la economía global y el medio ambiente, es esencial para acelerar la adopción de medidas que tengan en cuenta los riesgos por parte de todos los agentes con miras al cumplimiento de la Agenda 2030.

Si bien se han producido avances tecnológicos en la generación de información sobre riesgos, su accesibilidad y uso de manera

concreta e integral para fundamentar la adopción de decisiones sigue planteando desafíos. La frecuencia y escala crecientes de las perturbaciones exige una mejor aplicación de los análisis del riesgo que guíe y sustente los planes nacionales de desarrollo, así como los planes, las inversiones y el fomento de la resiliencia de sectores específicos. Esto requerirá el acceso al recurso a herramientas de próxima generación para múltiples riesgos capaces de reflejar y representar mejor los riesgos sistémicos y en cascada.

El gráfico que aparece a continuación ofrece ejemplos concretos de cómo se puede aplicar enfoque basado en el riesgo a cada ODS en esta realidad incierta.



El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del enfoque de la reducción del riesgo de desastres



Promover y desarrollar sistemas de protección social basados en programas de acción temprana, redes de protección social, programas de promoción de los medios de subsistencia y políticas inclusivas que tengan en cuenta los riesgos con vistas a fomentar la resiliencia de los hogares y las comunidades frente a los desastres.



Transformar los sistemas alimentarios con vistas a mejorar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria a través de la planificación y la gestión integrales del riesgo climático y de desastres en el sector agroalimentario. Promover los seguros de cosechas, los sistemas de producción de alimentos resilientes al clima, la diversificación de cultivos —lo que incluye el uso de cultivos resistentes a las sequías y las inundaciones— y la adopción de técnicas de conservación del agua y la humedad del suelo.



Integrar la salud en la gestión del riesgo de desastres, así como la reducción del riesgo de desastres en la planificación de la salud, con el fin de garantizar la salud humana, lo que incluye el bienestar y la salud mental. Aumentar la preparación y la respuesta frente a las pandemias a fin de facilitar la alerta temprana y gestionar las enfermedades en el futuro. Promover infraestructuras y sistemas de salud que tengan en cuenta los riesgos con el objetivo de minimizar las interrupciones en el acceso a los servicios de salud y prestar asistencia vital.



Promover un enfoque holístico para reducir los riesgos en el sector de la educación derivados de todo tipo de amenazas a través de la inclusión de la RRD en los planes de estudio en todos los niveles. Promover los entornos escolares seguros, la infraestructura de educación resiliente y la aplicación de una perspectiva de múltiples riesgos que abarque los conflictos y las cuestiones de protección infantil con el propósito de reducir la vulnerabilidad y la exposición.



Afrontar la desigualdad estructural de género como factor impulsor subyacente del riesgo a través de las leyes, las políticas, los programas y la gobernanza de la RRD. Aumentar la inversión en gestión del riesgo climático y de desastres con perspectiva de género. Promover y utilizar datos desglosados por sexo para contabilizar de manera sistemática las pérdidas derivadas de los desastres y mejorar el conocimiento de los riesgos de cara a la formulación de políticas.



Integrar estrategias de RRD en la planificación del desarrollo rural y urbano; la gestión hídrica; la preservación de ecosistemas, y la ordenación de los ríos, las llanuras costeras inundables, las tierras áridas, los humedales y todas las demás zonas propensas a sequías e inundaciones. Promover la ordenación sólida y sostenible de los recursos hídricos a fin de reducir los efectos de las amenazas relacionadas con el agua.



Promover una combinación de energías diversa que tenga en cuenta los riesgos, lo que incluye el acondicionamiento y la reconstrucción de la infraestructura existente, y crear una cultura de mantenimiento que garantice la electricidad segura, fiable, asequible y limpia necesaria para lograr sociedades y economías resilientes, y para mantener el suministro de energía cuando surjan riesgos.



Aplicar enfoques que tengan en cuenta los riesgos en todos los sectores y políticas, incluidos el agrícola, el manufacturero y el turístico. Promover medidas de reducción del riesgo en el comportamiento empresarial, garantizando la seguridad en el trabajo, y transiciones justas hacia sectores que generen menos riesgos, con el fin de propiciar un crecimiento basado en la proliferación del empleo y favorable a los pobres, y el fomento de la resiliencia de las poblaciones frente a las amenazas.



Aplicar los principios de infraestructura resiliente con el fin de adoptar políticas, decisiones de inversión y sistemas que tengan en cuenta los riesgos en sectores como el del transporte, la energía, las comunicaciones, el agua, la salud y la educación, y fomentar una cultura basada en el mantenimiento en favor de sociedades resilientes¹.



Integrar las redes de protección social en los programas de mejora de los medios de subsistencia a fin de impulsar la resiliencia de los hogares y las comunidades frente a los desastres y el desplazamiento en el marco del diseño, la financiación y la implementación de las políticas y medidas de RRD. Promover la coherencia entre los sectores y las agendas, en particular entre los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo afectados por ciclos de desastres y endeudamiento.



Integrar la RRD en las políticas de uso de la tierra y la planificación urbana, y formular estrategias de RRD locales respaldadas por la legislación pertinente, la normativa de infraestructuras y la planificación del uso de la tierra basada en los riesgos, y actualizadas con evaluaciones de múltiples riesgos urbanos a fin de fortalecer la resiliencia conforme a los objetivos de la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030)².



Reorientar los patrones de consumo y producción para prevenir la sobreexplotación de los recursos y la degradación ambiental. Promover que la gestión de los niveles existentes de desechos, incluidos los tecnológicos, tenga en cuenta los riesgos con el fin de prevenir la creación de riesgos nuevos.



Ampliar la acción climática que tiene en cuenta los riesgos con intención de reducir la vulnerabilidad y la exposición frente a los desastres y evitar una adaptación inadecuada. Integrar la planificación, los programas y la financiación que tienen en cuenta los riesgos, y promover la gestión integral del riesgo climático y de desastres³.



Promover soluciones marítimas basadas en la naturaleza y enfoques basados en los ecosistemas para la RRD, y fomentar que la gestión integrada de zonas costeras tenga en cuenta los riesgos. Desarrollar y fortalecer los sistemas de alerta temprana de amenazas múltiples que tienen en cuenta los impactos en aras de adoptar medidas tempranas y preventivas que mitiguen los riesgos asociados a las amenazas oceánicas.



Ampliar la inversión en soluciones terrestres basadas en la naturaleza y los enfoques basados en los ecosistemas para la RRD, así como su aplicación, e impulsar iniciativas dirigidas a hacer frente a la desertificación, la degradación de las tierras, la erosión, las sequías, las inundaciones y la pérdida de biodiversidad.



Promover sociedades pacíficas e inclusivas mediante el fortalecimiento de la capacidad de las estructuras del Estado y los sistemas sociales para comprometerse con una gobernanza de los riesgos ágil e integral, y ampliarla. Reforzar la capacidad de preparación y respuesta de las instituciones frente a los desastres a fin de reducir las necesidades humanitarias y fortalecer la confianza en el gobierno. Incorporar la RRD en la programación en todos los sectores, en particular en las zonas de conflicto. Fortalecer los sistemas de comunicación de riesgos para ofrecer acceso oportuno a información adecuada sobre el riesgo de desastres y estimular la reflexión sobre la resiliencia entre la ciudadanía.



Promover y suscitar la participación de toda la sociedad y las alianzas en favor de la RRD y de una cultura de resiliencia y reducción del riesgo. Ampliar la creación de capacidad en relación con la recopilación de datos y la transferencia de tecnología. Formular estrategias de financiación de la RRD en todos los sectores en favor del desarrollo sostenible. Promover la inversión en prevención y generar pruebas para las inversiones en RRD. Fortalecer la supervisión y la reforma del entorno normativo, y fomentar el desarrollo de modelos de financiación nuevos e innovadores.

1 <https://www.undrr.org/publication/words-action-guideline-man-made/technological-hazards>.

2 <https://mcr2030.undrr.org/es/quienes-somos>.

3 <https://www.undrr.org/publication/policy-brief-disaster-risk-reduction-and-climate-change>.

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

1. Pasar a la anticipación, prevención y reducción del riesgo

Para conseguir los ODS, es esencial realizar la transición de una gestión reactiva de los desastres a la gestión proactiva de riesgos existentes y emergentes. Se deben recalibrar los sistemas para prevenir y reducir el riesgo y fomentar la resiliencia a través de una mejora de la comunicación de riesgos y de enfoques de gobernanza integrales que incorporen las lecciones aprendidas durante la pandemia de COVID-19.

A fin de lograr la transformación necesaria en las esferas práctica, política y personal, resulta crucial salvar la distancia entre la ciencia y la política y adoptar un enfoque basado en la participación de toda la sociedad.

2. Integrar y sistematizar la reducción de riesgos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Para hacer frente a los riesgos actuales y futuros, son esenciales el compromiso político a largo plazo, la gobernanza ágil e integral del riesgo a través de la incorporación de la RRD en los enfoques sostenibles, y la planificación intersectorial adaptada a los contextos nacionales y regionales. Se debe priorizar el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos multisectoriales e interinstitucionales de gobernanza del riesgo y promoción de la coherencia en los planos nacional, local y sectorial.

Ha de ampliarse la gestión integral del riesgo climático y de desastres, al tiempo que se aumenta y se logra alcanzar la ambición climática a través de una financiación mejorada que favorezca y apoye la adaptación y la resiliencia. También resultan esenciales la promoción y la comunicación de los múltiples beneficios de la RRD para todos los sectores, así como la creación de capacidad y la articulación clara de las funciones y responsabilidades en materia de reducción del riesgo.

Se debe promover una cultura de resiliencia y reducción del riesgo que favorezca los procesos de adopción de decisiones que tienen en cuenta los riesgos. Los encargados de formular políticas han de adoptar una perspectiva a largo plazo de los efectos de las compensaciones entre las opciones de desarrollo, e incorporar la RRD a todos los ODS para que el pensamiento que tiene en cuenta los riesgos pase a formar parte integral de la conciencia de las generaciones presentes y futuras (véase la tabla “La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del enfoque de reducción del riesgo de desastres”).

La reducción del riesgo de desastres debe integrarse en la política económica, ambiental y de desarrollo sostenible, especialmente a través de la transformación estructural, el desarrollo de la capacidad productiva, la diversificación de los productos básicos, el aprovechamiento del dividendo demográfico, y la protección de las políticas y planes nacionales de desarrollo contra el riesgo.

3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres en todas las esferas

Se debe invertir en la reducción del riesgo, el fortalecimiento de la supervisión del entorno normativo y su reforma, la generación de una base empírica para la inversión en RRD y la creación de modelos de financiación nuevos e innovadores⁴. Es necesario crear un entorno propicio que atraiga la inversión del sector privado nacional e internacional a partir de la comprensión de las distintas dimensiones del riesgo y la resiliencia. Ha de incrementarse la asignación de recursos y los mecanismos de financiación innovadores centrados en la prevención y la reducción del riesgo de desastres, en especial en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Es necesario aumentar las sinergias entre la financiación dirigida a la acción climática y a la RRD. Las consideraciones del riesgo deben incorporarse a los presupuestos y planes en todos los ODS, así como en los marcos nacionales integrados

de financiación, y han de ofrecerse incentivos para la inversión privada en la reducción del riesgo y en infraestructuras de calidad, fiables, sostenibles y resilientes.

Se deben desarrollar y poner en marcha enfoques de financiación de la RRD innovadores en consonancia con los contextos nacionales. Entre ellos se incluyen el uso de bonos de riesgo y resiliencia, el seguimiento de la financiación en reducción del riesgo en todos los sectores, y la incorporación del riesgo de desastres en las clasificaciones de la inversión verde y sostenible.

La cooperación internacional para el desarrollo debe tener en cuenta los riesgos de manera sistemática e incluir apoyo directo y específico dirigido a los países en desarrollo para que fortalezcan su capacidad de gestión y reducción del riesgo en los planos nacional y local.

4 <https://www.undrr.org/publication/policy-brief-accelerating-financing-and-de-risking-investment>.

4. Desarrollar la prospectiva estratégica en aras de un cambio transformador

Es necesario desarrollar las capacidades de previsión de las perturbaciones y los factores de estrés futuros, especialmente a través de un enfoque en red de la elaboración de modelos y de herramientas y conjuntos de datos interoperables.

Se deben fortalecer la interfaz entre la ciencia y las políticas y el compromiso de medir lo que valoramos a fin de superar los enfoques a corto plazo e integrar el riesgo sistémico en los sistemas financiero y de planificación. Este enfoque será posible gracias a las iniciativas orientadas a definir la terminología

común y a ofrecer datos de libre acceso en todas las disciplinas con el fin de generar conocimientos compartidos, promover la colaboración entre iguales y acelerar el ritmo de aprendizaje.

Ha de promoverse la confianza en la ciencia a través de la inversión en procesos de aprendizaje de doble dirección, la provisión de datos cualitativos, y un mayor uso de los conocimientos locales e indígenas con el fin de crear sistemas que resulten lo suficientemente ágiles y flexibles para fomentar la resiliencia en el complejo mundo actual.