



# Asamblea General

Distr. general  
15 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## Derecho al desarrollo

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo, Sr. Saad Alfarargi, presentado con arreglo a lo dispuesto en la resolución [33/14](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/74/50](#).



## **Informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo**

### *Resumen*

En el presente informe temático, el Relator Especial analiza el vínculo explícito que hay entre el derecho al desarrollo y la reducción del riesgo de desastres y sus consecuencias prácticas.

El informe concluye formulando recomendaciones clave orientadas a mejorar los procesos participativos relacionados con la planificación, el seguimiento y la aplicación de medidas y políticas orientadas a reducir el riesgo de desastres.

## I. Actividades del Relator Especial

1. Este informe se presenta conforme a lo dispuesto en la resolución 33/14 del Consejo de Derechos Humanos.
2. En el 42º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial presentó un informe temático al Consejo (A/HRC/42/38), en el que figura un conjunto de directrices y recomendaciones sobre la aplicación práctica del derecho al desarrollo. Las directrices fueron resultado de las consultas regionales celebradas por el Relator Especial en 2018 y 2019, que tenían por objetivo reunir información sobre buenas prácticas y el intercambio de experiencias a ese respecto. Utilizando la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, anexo) como punto de partida, el informe da ejemplos prácticos, principios fundamentales y recomendaciones para hacer efectivo el derecho al desarrollo. Contiene asimismo un resumen de las actividades realizadas por el Relator Especial entre octubre de 2018 y julio de 2019.

## II. La reducción del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible y el derecho al desarrollo

3. La comunidad internacional se enfrenta a problemas y crisis mundiales cada vez más graves que suponen una amenaza para el desarrollo económico, social, cultural y político de las generaciones presentes y futuras. Uno de esos desafíos es la amenaza que los desastres plantean para el desarrollo sostenible, como se ha comprobado en épocas anteriores y como se seguirá comprobando en el futuro. Un desastre, ya sea natural o antropogénico, puede echar por tierra años de avances en materia de desarrollo en cuestión de horas y puede paralizar el desarrollo futuro para la siguiente generación. El número de desastres se ha incrementado desde los años ochenta, y es probable que siga aumentando como consecuencia del cambio climático, el crecimiento demográfico, la urbanización, el mayor número de personas que viven en las zonas costeras y las llanuras aluviales y la degradación o pérdida de los ecosistemas naturales. Las pérdidas económicas causadas por los desastres “naturales” ascendieron a 50.000 millones de dólares en los años ochenta, y hoy han pasado a alcanzar, de media, entre 250.000 y 300.000 millones de dólares al año<sup>1</sup>. Actualmente, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres estima que las pérdidas anuales previstas de cara al futuro serán de un total de 314.000 millones de dólares solamente en el entorno construido<sup>2</sup>. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo, los desastres que se produzcan en el futuro pueden convertirse en una amenaza existencial; las pérdidas anuales previstas equivalen a casi el 20 % del total de su gasto social, frente a las de América del Norte, equivalentes a solo el 1,19 % y a las de Europa y Asia Central, equivalentes a menos del 1 %<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Véase [www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview](http://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview).

<sup>2</sup> Véase [www.preventionweb.net/risk/direct-indirect-losses](http://www.preventionweb.net/risk/direct-indirect-losses).

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015: hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastres* (Ginebra, 2015), pág. iv.

4. Los datos muestran que los países en desarrollo del Sur Global se ven afectados de forma desproporcionada por los desastres, y que los países más expuestos a los peligros naturales y los fenómenos meteorológicos extremos están ubicados, en su mayoría, en Asia Meridional y África Subsahariana<sup>4</sup>. El costo es aún mayor en lo que respecta a las pérdidas humanas. Según el Banco Mundial, en los últimos 30 años, más de 2,5 millones de personas han muerto como consecuencia de desastres ocasionados por peligros naturales. Entre 1995 y 2014, el 89 % de las muertes relacionadas con tormentas se registraron en países de bajos ingresos, a pesar de que solo el 26 % de ellas ocurrieron en esos países<sup>5</sup>. En el Sur Global, en particular en los países de ingresos bajos y medianos, donde los asentamientos informales están creciendo rápidamente y las familias pobres viven en zonas expuestas a peligros con una infraestructura deficiente o inexistente, hay una falta de protección social y altos niveles de degradación ambiental. Muchos países de bajos ingresos de África Subsahariana sufren daños reiterados a causa de las sequías e inundaciones<sup>6</sup>. Los países en desarrollo del Oriente Medio y Asia Central también sufren sequías, inundaciones y terremotos, y la región de Asia y el Pacífico está muy expuesta a desastres naturales como los ciclones, los terremotos, los tsunamis y las erupciones volcánicas; a este respecto, Asia Meridional y Filipinas se encuentran entre las regiones más gravemente afectadas<sup>7</sup>.

5. La reducción del riesgo de desastres es una parte indisoluble del desarrollo social y económico y es fundamental para que el desarrollo sea sostenible en el futuro. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se reconoce y se reafirma la urgente necesidad de reducir el riesgo de desastres. Además de las referencias directas a los resultados de la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030), la Agenda 2030 incluye varios Objetivos de Desarrollo Sostenible, con sus metas<sup>8</sup>, que pueden ayudar a reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia, y, al mismo tiempo, contribuir al logro de los Objetivos. Tales vínculos y la aprobación de los dos acuerdos internacionales más importantes reafirman la interrelación que existe entre la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.

6. Al mismo tiempo, los desastres y los fenómenos meteorológicos extremos afectan de manera directa e indirecta a una variedad de derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, al agua y el saneamiento, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la libre determinación y a la cultura, así como al derecho al desarrollo (A/HRC/36/49, párr. 20). El número creciente de desastres naturales es una de las tendencias mundiales desfavorables que plantean un grave problema para la efectividad del derecho al desarrollo. Por tanto, la reducción del riesgo de desastres está estrechamente relacionada con el ejercicio de ese derecho.

---

<sup>4</sup> Bündnis Entwicklung Hilft, *World Risk Report: Analysis and Prospects 2017* (Berlín, 2017), pág. 17.

<sup>5</sup> Véase [www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview](http://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview).

<sup>6</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), *Building Resilience in Developing Countries Vulnerable to Large Natural Disasters*, documento de política del FMI, núm. 19/020 (Washington D. C., 2019), págs. 6 y 8.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Por ejemplo, las metas relacionadas con el Objetivo 4, como la de construir y adecuar instalaciones educativas y garantizar una vida sana, y el Objetivo 9, construir infraestructuras resilientes, o las relacionadas con la reducción de la pobreza (1.5), la construcción de ciudades resilientes (11.5 y 11.b) o la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (13.1, 13.2, 13.3, 13.a y 13.b); véase la resolución 70/1 de la Asamblea General.

7. El derecho al desarrollo se menciona explícitamente en el párrafo 19 c) de los principios rectores del Marco de Sendái: “La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación”. Aunque el Marco de Sendái no está escrito desde la perspectiva del derecho al desarrollo, en gran parte de su contenido se tratan cuestiones que son pertinentes para el derecho al desarrollo e incluso se incorporan algunos de los principios en los que se sustenta ese derecho:

a) En el Marco de Sendái se abordan los factores de riesgo socioeconómicos, ya que tiene por objeto reducir las vulnerabilidades y prevenir los riesgos mediante la adopción de medidas que afronten las causas subyacentes del riesgo de desastres y conflictos, como las consecuencias de la pobreza, la desigualdad y la marginación;

b) El Marco de Sendái tiene en cuenta los factores político-institucionales, dado que se pone de relieve la necesidad de buena gobernanza en la reducción del riesgo de desastres en los planos local, nacional, regional y mundial;

c) En el Marco de Sendái se prevé un enfoque de la reducción del riesgo de desastres preventivo, más amplio y más centrado en las personas, y se pide una colaboración más estrecha con las partes interesadas pertinentes. Asimismo, en él se destaca que la colaboración con los agentes nacionales y locales para ayudar a diseñar estrategias de reducción del riesgo de desastres aumenta la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental. El llamamiento a un desarrollo de la capacidad inclusiva y participativa en los planos local, regional, nacional y mundial en la que intervengan diversas partes interesadas refleja los principios que sustentan el derecho al desarrollo.

8. A través de los elementos mencionados, se establece un vínculo explícito entre el derecho al desarrollo y la reducción del riesgo de desastres. En el presente informe temático, el Relator Especial analiza ese vínculo y sus consecuencias prácticas. Presta especial atención a la dimensión de género, teniendo en cuenta las dificultades específicas que sufren las mujeres y las niñas en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres. Asimismo, el Relator Especial se centra en la situación de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, como los pueblos indígenas, las minorías, los refugiados y los desplazados internos, y los habitantes de regiones remotas y zonas costeras, que están expuestos a los tsunamis o las inundaciones. Teniendo presente el artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, presta especial atención a los problemas que afrontan las personas con discapacidad a la hora de participar en la planificación y gestión de la reducción del riesgo de desastres.

### **III. Integrar el derecho al desarrollo en la reducción del riesgo de desastres: ejemplos prácticos**

9. En un esfuerzo por evaluar hasta qué punto las poblaciones de todo el mundo han disfrutado del derecho a participar en la planificación y la toma de decisiones en relación con las políticas y las medidas orientadas a reducir el riesgo de desastres, el Relator Especial formuló una solicitud de aportaciones, y pidió a los Estados Miembros y otros interesados que proporcionasen información sobre las medidas adoptadas o las políticas establecidas desde 2015, con los siguientes fines:

- a) Determinar cuáles son los grupos más expuestos a los desastres, en particular los impulsados por factores como los conflictos, el cambio climático, el crecimiento demográfico y la gobernanza, entre otros;
- b) Incluir a esos grupos en la planificación de medidas de reducción del riesgo de desastres;
- c) Evaluar la eficacia de las políticas y las medidas orientadas a reducir el riesgo de desastres;
- d) Prevenir y mitigar el riesgo de desastres;
- e) Velar por que se proporcione información sobre la reducción del riesgo de desastres a todos los segmentos de la población, incluidos, entre otros, los grupos que no hablan los idiomas oficiales del país, las personas con discapacidad y los grupos que viven en zonas rurales remotas.

10. Varios países presentaron ejemplos prácticos de la forma en que su Gobierno trabaja para integrar el derecho al desarrollo en los sistemas nacionales relacionados con la gestión del riesgo de desastres.

11. El Gobierno de Montenegro informó<sup>9</sup> de la designación de un órgano gubernamental para la reducción del riesgo de desastres, que estableció una plataforma nacional específica para la cuestión y organizó seis conferencias sobre diversos temas. En diciembre de 2017 se elaboró una estrategia nacional para la reducción del riesgo de desastres. El proceso de redacción de la estrategia se inició reuniendo a un grupo básico de expertos de distintas instituciones del Estado a nivel nacional y local, que, en el marco de sus responsabilidades, propusieron las actividades que debían incluirse en la estrategia. El proyecto inicial de la estrategia se distribuyó entre diferentes ministerios y otras instituciones para que formularan comentarios, y la versión definitiva recibió la aprobación del Gobierno. También se prepararon los planes de rescate y protección a nivel empresarial y local.

12. La aplicación de la estrategia nacional se lleva a cabo mediante tres planes de acción bienales. El primero, aprobado por el Gobierno en marzo de 2018, comprende las actividades de los diversos órganos del Gobierno nacional y los gobiernos locales, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. En total, se planificaron 68 actividades y se presupuestaron 12 millones de euros para su ejecución. Según el informe sobre la aplicación de la estrategia nacional adoptada por el Gobierno para 2018, se habían llevado a cabo 21 actividades, 15 estaban en curso y 10 no se habían ejecutado. El Plan de Acción General para 2018-2023 incluye 105 actividades, y se presupuestaron 34 millones de euros para su aplicación. Entre las actividades prioritarias del país se incluyen las siguientes: la formulación de estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local; el establecimiento de una evaluación nacional de riesgos; la implantación de evaluaciones de riesgos en el ámbito local; la elaboración de planes de rescate y protección a nivel nacional, local y empresarial relativos a diversos riesgos; la continua ejecución del programa interdisciplinario sobre la reducción del riesgo de desastres en las escuelas; y el establecimiento de sistemas de alerta temprana en el plano local.

---

<sup>9</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 8 de abril de 2019.

13. A fin de aumentar la conciencia sobre los desastres, se incorporó una asignatura sobre la reducción del riesgo de desastres en el plan de estudios de las escuelas primarias y secundarias, y se impartió capacitación sobre la materia a unos 200 docentes. Montenegro es el único Estado de la región que cuenta con esa asignatura en su plan de estudios.

14. El Gobierno del Ecuador informó<sup>10</sup> de que, para responder de manera eficaz al creciente riesgo de desastres, desde 2015 su servicio nacional de gestión de riesgos y emergencias y otras entidades del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos han adoptado medidas encaminadas a determinar cuáles son las poblaciones más expuestas al riesgo de desastres. Las medidas adoptadas han consistido, entre otras cosas, en la creación de metodologías para recopilar información geográfica sobre la vulnerabilidad a las inundaciones, los movimientos de masas, los incendios forestales, y los tsunamis y las zonas sísmicas. La información se ha distribuido a diversas entidades del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos y está disponible de forma gratuita en el geoportal del servicio nacional de gestión de riesgos y emergencias.

15. Además, el Gobierno informó de que había trabajado en la creación de escenarios que abarcaran los posibles efectos de los desastres a nivel nacional y en el análisis de los riesgos en las localidades prioritarias del país que se han visto afectadas por los desastres. Se imparte capacitación a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y cantonales sobre las metodologías de vulnerabilidad creadas. Se había actualizado y publicado una metodología para evaluar la vulnerabilidad a nivel cantonal. El Gobierno facilitó una matriz en la que se indicaban los diversos proyectos y programas llevados a cabo desde 2015 para poner en práctica los indicadores A a G del Marco de Sendái<sup>11</sup>, que incluyen, en particular, la creación de una metodología para la formación de redes de participación ciudadana, llevada a cabo en 2018.

16. El Gobierno de México proporcionó<sup>12</sup> una lista de los problemas y las diversas buenas prácticas que los distintos estados de México han puesto en marcha desde la aprobación del Marco de Sendái para hacer frente al creciente riesgo de desastres. México desea establecer una amplia gama de estrategias y programas centrados en la prevención y la reducción de los riesgos, que no solo se centre en las intervenciones de emergencia y la reconstrucción. Entre sus buenas prácticas, el Gobierno indicó que había establecido un marco regulatorio para la gestión integral de riesgos a fin de prestar apoyo a las instituciones públicas federales en sus actuaciones.

17. En la actualidad, México cuenta con los dos mecanismos siguientes, que promueven la función preventiva para las entidades de la administración pública federal y las entidades federales:

a) El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales; en el proyecto de presupuesto de gasto federal para 2019, se han asignado 180.938.000 dólares al Fondo para el logro de sus objetivos;

b) El Fideicomiso Preventivo.

<sup>10</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 24 de abril de 2019.

<sup>11</sup> Véase [www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-monitor/indicators](http://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-monitor/indicators).

<sup>12</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 12 de abril de 2019.

18. La Coordinación Nacional de Protección Civil se mantiene en estrecho contacto con los gobiernos locales, que han recopilado buenas prácticas puestas en marcha en los respectivos estados. La mayoría de los proyectos se centran en los cuatro pilares siguientes:

a) Mejora de los sistemas de seguimiento: mediante el establecimiento de mejores sistemas de seguimiento, los estados se proponen ser capaces de proporcionar respuestas más eficaces a los desastres y limitar sus efectos, en caso de que se produzcan. En la mayoría de los casos, las medidas implican la actualización de los sistemas vigentes y la elaboración de otros nuevos para hacer un seguimiento de los posibles desastres naturales, como erupciones volcánicas e inundaciones. También se están poniendo en marcha diversos programas de protección pública;

b) Transferencia de conocimientos: la mayoría de los estados de México indicaron que la transferencia de conocimientos se llevará a cabo a través de la educación, y también estableciendo contacto con las poblaciones rurales y a las que no hablan el idioma nacional. El objetivo principal es sensibilizar sobre los posibles riesgos y aprender a prevenirlos. Por ejemplo, la Secretaría de Protección Civil Militar llevó a cabo una serie de campañas informativas en diferentes idiomas a fin de incluir a los pueblos indígenas;

c) Fortalecimiento y promoción de los “Atlas Estatales de Riesgos”: los atlas regionales se utilizan para recopilar información sobre los posibles riesgos en sus territorios. El Gobierno espera emplear esos planes regionales para crear y completar el Atlas Nacional de Riesgos, que se utilizará en la planificación del desarrollo urbano ayudará a adoptar otras decisiones en relación con las áreas concretas;

d) Creación de diversas entidades y cooperación con ellas: muchos estados han establecido diversos consejos y comités para contribuir a la gestión del riesgo de desastres. Otros mencionaron que colaboraban con distintas entidades de las Naciones Unidas y cooperaban con los gobiernos locales para crear planes de diversa índole.

19. El Gobierno de Ucrania informó<sup>13</sup> de que había aprobado el marco conceptual de gestión de riesgos en emergencias derivadas de peligros tecnológicos y desastres naturales (Decreto núm. 37-p, de 22 de enero de 2014) y su plan de aplicación en el período 2015-2020 (Decreto núm. 419-p, de 25 de marzo de 2015). La nueva legislación estableció métodos modernos centrados en la determinación de los riesgos y concebidos para reducir y minimizar las consecuencias socioeconómicas de las emergencias naturales y antropogénicas y garantizar la seguridad de los ciudadanos y la sociedad. En julio de 2017, el Ministerio del Interior de Ucrania aprobó una metodología para la planificación de las medidas de evacuación, con arreglo al artículo 33.16 del Código de Protección Civil y el párrafo 34 del procedimiento para la evacuación en caso de emergencia. La metodología se ocupa de planificar la evacuación de la población y prevé medidas específicas para la evacuación de las personas con discapacidad y otros grupos de población menos móviles (Orden del Ministerio del Interior del 10 de julio de 2017, núm. 579).

<sup>13</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 24 de abril de 2019.



20. En diciembre de 2017, el Gobierno aprobó el marco conceptual relativo a la aplicación de la política estatal sobre el cambio climático hasta 2030 (Decreto núm. 932-p, de 7 de diciembre de 2016) y su plan de aplicación (Decreto núm. 878-p, de 6 de diciembre de 2017), que tienen en cuenta las principales disposiciones del Acuerdo de París. El Ministerio de Ecología y Recursos Naturales es el organismo responsable de aplicar esos documentos.

21. Para fortalecer las capacidades de los subsistemas funcional y territorial del sistema estatal unificado de protección civil, reducir los riesgos de emergencias y aumentar el nivel de protección de la población y los territorios, el Gobierno aprueba un plan anual de las principales medidas en el ámbito de la protección civil. El plan define las tareas y actividades específicas para los órganos ejecutivos centrales y locales, los gobiernos locales, las empresas, las instituciones y las organizaciones.

22. Cada región ha aprobado un programa regional que incluye medidas encaminadas a prevenir, eliminar y reducir las situaciones de emergencia. El servicio estatal de emergencias de Ucrania, junto con los órganos ejecutivos centrales y locales pertinentes de la Academia Nacional de Ciencias del país, ha preparado un examen analítico anual de la seguridad natural y tecnológica del Estado, publicado en el sitio web oficial del servicio.

23. En enero de 2018, el Gobierno aprobó el marco conceptual relativo al establecimiento y la modernización técnica del sistema central de alerta de emergencias (Decreto núm. 43-p, de 31 de enero de 2018) y, en julio de 2018, su plan de aplicación (Decreto núm. 488-p, de 11 de julio de 2018). Los documentos presentan un sistema de alerta de última generación, equipado con equipos y programas informáticos modernos dotados de las últimas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, para procesar, transmitir y presentar información sobre amenazas o emergencias.

24. A fin de llevar a cabo tareas relacionadas con el Marco de Sendái en materia de recopilación de datos sobre las consecuencias de las emergencias para los indicadores relativos a la reducción del riesgo de desastres, el servicio estatal de emergencias de Ucrania resumió la información disponible sobre las emergencias en el período 2005 a 2018 e hizo aportaciones a las correspondientes secciones del sistema de seguimiento en línea del Marco. El Gobierno ha aprobado un proyecto de reglamento que está pendiente de aprobación y que garantizará que el registro de emergencia en Ucrania se ponga en consonancia con los indicadores para el seguimiento de la aplicación del Marco.

25. De conformidad con el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros y Ucrania, el servicio estatal de emergencias de dicho país aprobó un marco regulatorio para la armonización de la legislación nacional con las disposiciones de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, y está llevando a cabo una evaluación preliminar de los riesgos de inundación. Está pendiente de aprobación por el Gobierno un proyecto de ley sobre la enmienda de algunos instrumentos legislativos de Ucrania relativos a los objetos peligrosos, que, de aprobarse, pondrá en práctica la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE del Consejo (Directiva Seveso III).

26. El Gobierno de la República Unida de Tanzania informó<sup>14</sup> de que había adoptado diversas iniciativas a nivel nacional para hacer frente al desafío del cambio climático,

<sup>14</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 16 de abril de 2019.

entre ellas un programa sobre el desarrollo de la capacidad básica para ocuparse de la adaptación al cambio climático en las zonas costeras productivas del país (2012-2019) y otro sobre la aplicación de medidas de adaptación concretas orientadas a reducir la vulnerabilidad de los medios de vida y de la economía de las comunidades costeras del país (2012-2019). La puesta en práctica de esas iniciativas ha permitido a la República Unida de Tanzania aumentar su resiliencia a los efectos del cambio climático en distintas zonas del país, a través de proyectos como los siguientes:

- a) La construcción de un dique de 780 metros de largo en Barack Obama Road (Dar es Salam);
- b) La construcción de un dique de 500 metros de largo en la Mwalimu Nyerere Memorial Academy (Kigamboni);
- c) La construcción de un dique de 40 metros de largo en Kisiwa Panza (Zanzíbar, República Unida de Tanzania);
- d) La reconstrucción de un dique de 795 metros de largo en Pangani;
- e) La regeneración de las zonas de manglares en Rufiji (1.000 hectáreas), Pangani (10 hectáreas) y Zanzíbar (240 hectáreas);
- f) La restauración de 3.000 metros de arrecife de coral en Sinda (Kigamboni);
- g) La construcción de sistemas de drenaje en Mtoni, Temeke (550 metros) e Ilala Bugoni (450 metros).

27. El Gobierno de Suiza informó<sup>15</sup> de que la Plataforma Nacional de Peligros Naturales es el centro de coordinación del país para el Marco de Sendái. Con respecto a la identificación de las poblaciones expuestas al riesgo de desastres, existen mapas de peligros para más del 90 % del territorio y para la mayoría de los peligros que tienen lugar en Suiza. Los peligros deben tomarse en consideración para todas las inversiones que tienen repercusiones territoriales. Actualmente, Suiza está elaborando mapas y sinopsis de riesgos a nivel nacional. Con respecto a la inclusión de las poblaciones en la planificación de medidas, los proyectos de reducción del riesgo de desastres cuentan con la participación periódica de grupos de apoyo, como, por ejemplo, representantes de la población local, y deben hacerse públicos. La prevención y la mitigación de riesgos se sustentan en medidas de planificación del uso de la tierra (desarrollo centrado en la determinación de los riesgos), medidas no estructurales (preparación para la respuesta) y medidas estructurales. Las soluciones basadas en la naturaleza, como una reforestación para la reducción del riesgo de desastres centrada en los ecosistemas, revisten interés a la hora de responder a múltiples tipos de peligros.

28. La evaluación de la eficacia de las políticas y las medidas prácticas es un proceso continuo que se lleva a cabo a diversos niveles. A nivel nacional, la Plataforma Nacional de Peligros Naturales se encarga de la estrategia de Suiza sobre la gestión de los riesgos derivados de los peligros naturales. También existen mecanismos de control a nivel de los proyectos. Con respecto a la comunicación de la información sobre los riesgos de desastres, todos los documentos pertinentes a nivel estatal se traducen a los idiomas oficiales nacionales. Por ejemplo, la estrategia sobre la gestión de riesgos derivados de los peligros naturales está disponible en los cuatro idiomas oficiales de Suiza y en inglés. En los proyectos se tiene en cuenta a los turistas. Las regiones rurales se incluyen en los procesos de comunicación y planificación. Se han puesto en marcha iniciativas para incluir a las personas con discapacidad, pero se trata de un proceso en curso y aún debe mejorarse.

<sup>15</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 16 de abril de 2019.

29. El Gobierno de Portugal <sup>16</sup> destacó la aprobación de la resolución núm. 170/2017, de 30 de octubre de 2017, del Consejo de Ministros, por la que se aprueba la estrategia nacional de protección civil preventiva, que define 5 objetivos estratégicos, 10 esferas prioritarias y 101 objetivos operacionales. El Gobierno informó sobre la labor de la plataforma nacional para la reducción del riesgo de desastres, que reúne a más de 70 participantes de diversos sectores, entre ellos el Gobierno central, los municipios, el mundo académico, los órganos profesionales y los agentes de protección civil, y fomenta la adopción de un enfoque inclusivo a la hora de aplicar las medidas de reducción del riesgo. La reducción de la fragilidad del Estado y el aumento de la resiliencia son altas prioridades del Gobierno, como se refleja en el marco estratégico relativo a la cooperación para el desarrollo de Portugal, en la estrategia nacional sobre seguridad y desarrollo, y en la estrategia operacional para la acción humanitaria y las medidas de emergencia. El Gobierno ha defendido dentro de su estrategia marco de cooperación la necesidad de reforzar las capacidades institucionales nacionales de sus asociados para adaptarse al cambio climático. Por ejemplo, el programa de cooperación estratégica bilateral del país con Mozambique para 2017-2021 adopta el enfoque de elaborar estrategias y medidas orientadas a reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia.

30. El Gobierno del Líbano afirmó <sup>17</sup> que el fortalecimiento de la reducción y gestión del riesgo de desastres en el país se lleva a cabo a través de la Unidad de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros y es fruto de una colaboración conjunta, establecida desde 2010, entre el Gobierno del Líbano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Unidad ha estado trabajando en varios niveles, en consonancia con los objetivos y las metas establecidos por el Marco de Sendái, en particular el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo, la comprensión del riesgo de desastres y la mejora de la preparación para casos de desastre, especialmente entre las comunidades vulnerables.

31. En 2018 el Primer Ministro adoptó la decisión de formar un comité de gestión del riesgo de desastres, integrado por más de 35 miembros de los ministerios, organismos e interesados clave. Al comité se le asignó la tarea de actualizar la estrategia nacional de reducción del riesgo de desastres y el plan nacional de respuesta, elaborar el plan de recuperación del país y establecer indicadores nacionales para la presentación de informes. Como parte del proceso de preparación de informes con arreglo al Marco de Sendái, se llevaron a cabo las siguientes actividades: capacitar a los coordinadores nacionales para la reducción del riesgo de desastres en los ministerios, organismos e interesados clave sobre el proceso de presentación de informes; identificar a los destinatarios y los contribuyentes para cada meta; crear un pequeño grupo de trabajo; centralizar los datos y obtener su validación por la Unidad de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros; y señalar las deficiencias, los problemas y el camino a seguir en lo referente a la presentación de informes en el futuro.

---

<sup>16</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 24 de abril de 2019.

<sup>17</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 24 de abril de 2019.

32. En el contexto de la actualización de la estrategia nacional de reducción del riesgo de desastres, el comité de gestión del riesgo de desastres celebrará consultas con diversas partes interesadas para garantizar una participación adecuada. Además, la Unidad de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres ha apoyado el establecimiento de comités de reducción del riesgo de desastres en todas las provincias del Líbano. Los comités trabajan en la preparación y respuesta y están integrados por ministerios, organismos y agentes locales a fin de asegurar una participación adecuada. Desde 2016 la Unidad de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres ha efectuado varias evaluaciones del riesgo relacionados con peligros múltiples para los sectores y las provincias clave a fin de señalar y comprender los riesgos y determinar cuáles son las poblaciones vulnerables. En 2016 también se elaboraron mapas de riesgo de inundaciones que indicaba cuáles eran las comunidades de acogida y de refugiados. En 2018, tras las inundaciones en la región de Baalbek, la Unidad de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres llevó a cabo una evaluación detallada de los riesgos de las zonas inundadas de esa región con la participación activa de los ministerios, organismos y autoridades locales interesados. La Unidad facilitó la coordinación entre las partes interesadas para lograr un consenso sobre el proyecto de recomendaciones que luego fue refrendado por el Primer Ministro y difundido a las entidades competentes para la adopción de nuevas medidas. En 2018 la Unidad llevó a cabo una misión de evaluación para ensayar y verificar la eficacia de los sistemas vigentes. Los resultados de la evaluación se utilizaron para elaborar la teoría del cambio de la reducción y gestión del riesgo de desastres, así como el plan estratégico y los nuevos documentos de proyecto para el período 2019-2023, que se presentarán al Gobierno para su aprobación.

33. El Gobierno informó de que tropieza con varias dificultades para afrontar y reducir con eficacia los peligros y los riesgos: la falta de plena competencia sobre la reducción del riesgo de desastres y de estrategias aprobadas en esa materia; la necesidad de que las partes interesadas en la Agenda 2030 promuevan la coordinación y la colaboración; los efectos de la crisis en la República Árabe Siria, donde más de 1 millón de refugiados ejercen una presión adicional sobre una infraestructura que de por sí es inadecuada y casi una tercera parte de ellos viven en condiciones peligrosas; la necesidad de mejorar e incorporar la reducción del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo; la falta de conocimientos especializados en varios ámbitos; la inexistencia de una plataforma unificada de alerta temprana basada en la comunidad; y la ausencia de datos coherentes relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Si bien la información se difunde a través de las estructuras de reducción del riesgo de desastres en las provincias, todavía existe la necesidad de elaborar una amplia plataforma de alerta temprana basada en la comunidad para que no se deje a nadie atrás.

34. El Gobierno del Pakistán puso de relieve<sup>18</sup> cuatro sectores en los que ha tomado medidas: la identificación de las poblaciones en situación de riesgo y su inclusión en la planificación de medidas de reducción del riesgo; la prevención y mitigación del riesgo de desastres; la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas; y la labor encaminada a garantizar que la información llegue a todos los segmentos de la población. Con respecto a la identificación de las poblaciones en situación de riesgo, el Gobierno ha tomado las siguientes medidas:

a) Evaluación de los riesgos de vulnerabilidad ante peligros múltiples: esta evaluación, que se ha llevado a cabo en diversos distritos con el fin de incorporar estrategias de reducción del riesgo adecuadas y convertirlas en una prioridad en el proceso nacional de planificación del desarrollo, hace hincapié en los grupos vulnerables;

<sup>18</sup> Comunicación al Relator Especial de fecha 6 de mayo de 2019.

b) Poblaciones vulnerables en zonas expuestas a peligros: dado que el país es vulnerable a las inundaciones, los asentamientos se han clasificado desde menor a mayor vulnerabilidad en función de la frecuencia con que se produjeron las inundaciones en años anteriores;

c) División del país en cinco zonas sísmicas: esta división ayuda a identificar a las poblaciones que se encuentran en mayor situación de riesgo;

d) Evaluación de los riesgos y de la vulnerabilidad a los peligros en el caso de las escuelas: se ha efectuado esta evaluación en 28 de las escuelas más vulnerables en un distrito específico.

35. Con respecto a la prevención y la mitigación de los riesgos de desastre, el Gobierno comunicó lo siguiente:

a) Se han creado diversos fondos, como el Fondo de Socorro del Presidente, el Fondo de Socorro en Casos de Desastre del Primer Ministro y el Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres, establecidos con el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo);

b) El Plan de Acción Nacional relativo al Marco de Sendái está listo para su puesta en marcha;

c) Se han creado y modernizado diversos servicios para prevenir y mitigar los riesgos de desastre: se han creado grupos de trabajo nacionales y provinciales, instalaciones de respuesta humanitaria y seis equipos de búsqueda y rescate urbanos; se han hecho obligatorias las evaluaciones del impacto ambiental para todos los proyectos de servicio público;

d) Se ha creado un grupo de trabajo consultivo para la elaboración de una estrategia de comunicación con el fin de recabar información de los interlocutores y los interesados gubernamentales a fin de realizar una evaluación amplia de las políticas, el marco y las estructuras vigentes en relación con la gestión del riesgo de desastres.

36. Asimismo, el Gobierno considera que una buena práctica es la evaluación de la eficacia de las políticas y las medidas orientadas a reducir el riesgo de desastres. El Organismo Nacional de Gestión de Desastres es el organismo principal encargado de dirigir y administrar las actividades relacionadas con la gestión de desastres en el plano nacional. El Marco Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres orientó la labor de la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres hasta 2012. En él se presta especial atención a la reducción de la pobreza, ya que las personas más pobres suelen ser las más afectadas por los desastres. La Autoridad también se centró en el desarrollo resiliente al clima y los desastres, a fin de que las comunidades pudieran prepararse para los posibles riesgos con antelación. El Gobierno ha aprobado varias políticas para la reducción del riesgo de desastres, como la política nacional de reducción de dicho riesgo, que hace hincapié en los conocimientos sobre el riesgo, así como en la prevención, la mitigación y la preparación. También ha elaborado un proyecto de plan nacional de gestión de desastres de diez años para el país.

37. Además, se llevaron a cabo varias campañas de información para informar de los riesgos de desastre a todos los segmentos de la población. Consistieron en campañas educativas que concienciaron a través de diversos medios de comunicación, como la radio, folletos y debates en la televisión. También se han llevado a cabo campañas de ese tipo en las comunidades remotas, en los idiomas locales.

38. Los ejemplos anteriores ilustran una selección de buenas prácticas que pueden utilizarse para poner en marcha iniciativas de reducción del riesgo de desastres, en consonancia con el derecho al desarrollo. Algunas de esas prácticas son la creación de órganos de nivel central dotados del presupuesto y la capacidad necesarios para realizar consultas con diversas partes interesadas; la participación de expertos de diferentes campos en los procesos de planificación; el uso de la tecnología moderna para reunir datos desglosados; la traducción de la información relativa a las medidas y los protocolos de preparación para casos de desastre a todos los idiomas oficiales y a idiomas usados de manera habitual; la creación de programas de reducción del riesgo de desastres a nivel regional adaptados a las condiciones locales; y la formulación de programas para atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad. El Relator Especial lamenta no haber recibido aportaciones de un número mayor de países de diferentes regiones geográficas, lo que le hubiera permitido proporcionar más ejemplos de buenas prácticas que los países podrían adaptar y utilizar en sus circunstancias particulares.

#### **IV. Reducción del riesgo de desastres y derecho al desarrollo: retos en los países**

39. No es posible evitar por completo los peligros naturales; sin embargo, sí es posible prevenir los desastres en gran medida, reduciendo la exposición de las comunidades a los peligros, aumentando su capacidad de soportarlos y/o reduciendo su vulnerabilidad<sup>19</sup>. El Marco de Sendái y la Agenda 2030 proponen formas de reducir el riesgo de desastres y sus efectos negativos para el desarrollo humano y el disfrute de los derechos humanos. Los ejemplos que figuran en la sección III del presente informe demuestran que el Marco ya ha tenido un efecto importante en lo que se refiere a poner en marcha iniciativas de reducción del riesgo de desastres de manera compatible con el derecho al desarrollo. Sin embargo, en lo relativo a su aplicación, aún se plantean numerosas dificultades. No solo los países más pobres a menudo son los más afectados, sino que en esos países los desastres también perjudican de desproporcionada a las personas pobres y marginadas<sup>20</sup>. Los expertos han llegado a la conclusión de que algunos grupos son más vulnerables a sufrir la muerte, lesiones, pérdidas económicas y trastornos psicológicos como consecuencia de diversos peligros<sup>21</sup>. Se ha considerado que los niños y niñas, las personas de edad, las mujeres, las minorías étnicas, las personas con discapacidades físicas o mentales y los inmigrantes son especialmente vulnerables a los efectos nocivos de los desastres<sup>22</sup>. Los miembros de estos grupos sufren pérdidas desproporcionadas como resultado de los desastres y son los que tienen mayores dificultades para recuperarse<sup>23</sup>. A este efecto desproporcionado se suma el hecho de que estos grupos no estén incluidos, o no estén suficientemente, en las iniciativas de preparación para casos de desastre. En el contexto de los desastres, el hecho de ser “quedar atrás” a menudo representa la diferencia entre la vida y la muerte.

<sup>19</sup> A/HRC/36/49, párr. 16; véase también <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/disasterriskreduction>.

<sup>20</sup> FMI, *Building Resilience in Developing Countries Vulnerable to Large Natural Disasters*, pág. 8, nota 4.

<sup>21</sup> Ben Wisner y otros, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, segunda edición (Nueva York, Routledge, 2004).

<sup>22</sup> Susan L. Cutter, Bryan J. Boruff y W. Lynn Shirley, “Social vulnerability to environmental hazards”, *Social Science Quarterly*, vol. 84, núm. 2 (junio de 2003).

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007* (Londres y Sterling (Virginia), ONU-Hábitat y Earth Scan, 2007).

40. El derecho al desarrollo faculta a todos los seres humanos y a todos los pueblos para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él<sup>24</sup>. De conformidad con el espíritu de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la facultad para participar debería ampliarse a la facultad de todas las personas para participar en la planificación y la toma de decisiones relacionadas con la preparación para casos de desastre y la reducción del riesgo de desastres.

41. Los académicos han defendido que la amplia participación de las partes interesadas es fundamental para fomentar la resiliencia, y han subrayado que las personas y los grupos implicados y la forma de implicarlos son aspectos fundamentales para desarrollar la resiliencia en la práctica<sup>25</sup>. Así pues, es fundamental determinar las partes interesadas que se deberían incluir en las plataformas nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres o en otros mecanismos consultivos. En el párrafo 7 del Marco de Sendái, se indica que los interesados pertinentes son las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, los pobres, los migrantes, los pueblos indígenas, los voluntarios, la comunidad de profesionales y las personas de edad. En el párrafo 19 d) del Marco, se afirma que la reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad, así como empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. Además, en el párrafo 19 g) se afirma que la reducción del riesgo de desastres requiere una toma de decisiones inclusiva fundamentada en la determinación de los riesgos y basada en el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, en particular por sexo, edad y discapacidad.

## A. Personas con discapacidad

42. ¿En qué medida se incluye a las personas con discapacidad en la planificación y la toma de decisiones sobre la reducción del riesgo de desastres? En el párrafo 36 a) iii) del Marco de Sendái, se declara que las personas con discapacidad y sus organizaciones son fundamentales para evaluar el riesgo de desastres y para diseñar y poner en práctica planes adaptados a requisitos específicos. Sin embargo, varias fuentes indican que, en realidad, la inclusión de las personas con discapacidad es muy limitada.

43. La falta de datos estadísticos fiables sobre las personas con discapacidad sigue siendo uno de los retos a los que se enfrentan tanto los Gobiernos como los defensores de dichas personas. Los estudios han mostrado que la falta de datos desglosados ha dificultado gravemente la capacidad de respuesta de los proveedores de servicios, como ocurrió, por ejemplo, tras el tsunami del océano Índico en 2004<sup>26</sup>. En otros casos, se desconocía el número de personas con discapacidad y el alcance de sus discapacidades<sup>27</sup>. Además, las personas con discapacidad y sus organizaciones rara vez participan en las fases de la planificación o la respuesta en casos de desastre, y es frecuente que se las trate sin un conocimiento suficiente de la variedad de discapacidades y necesidades específicas que puedan tener, lo que da lugar a la falta de acceso de las personas con discapacidad a las medidas de preparación, los sistemas

<sup>24</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, art. 1.

<sup>25</sup> Paulina Aldunce y otros, "Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate", *Environmental Hazards*, vol. 15, núm. 1 (2016).

<sup>26</sup> Maria Kett, Sue Stubbs y Rebecca Yeo, *Disability in Conflict and Emergency Situations: Focus on Tsunami-affected Areas* (Consortio Internacional de Discapacidad y Desarrollo, 2005).

<sup>27</sup> *Ibid.*

de alerta temprana y la infraestructura física<sup>28</sup>. En algunas sociedades, a causa de la estigmatización social de las personas con discapacidad, los cuidadores suelen ocultar su existencia con el fin de protegerlas, lo que hace que se las pase por alto en la planificación y la respuesta de emergencia<sup>29</sup>.

44. Algunos estudiosos han dado la voz de alarma con respecto a la situación particularmente peligrosa de los niños y niñas con discapacidad, que a menudo son excluidos de la planificación de la preparación para situaciones de emergencia porque los profesionales de la respuesta en casos de desastre suponen que los padres se ocuparán de ellos llegado el caso<sup>30</sup>. Esto puede dar lugar a que haya niños y niñas con discapacidad a los que se deje atrás en una evacuación o que se vean obligados a evacuar sin apoyo vital, como dispositivos de movilidad, respiradores y medicamentos<sup>31</sup>. Estos factores han llevado a que los niños y niñas con discapacidad se enfrenten a múltiples dificultades después de un desastre<sup>32</sup>.

## **B. Personas con discapacidad, pobres y mujeres: la triste realidad del aumento de los riesgos**

45. La gobernanza del riesgo de desastres debe ser inclusiva<sup>33</sup> y, por tanto, garantizar la igualdad de participación en la toma de decisiones. En el párrafo 32 del Marco de Sendái, se afirma que es fundamental empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. En el párrafo 36 a) i) del Marco, se reconoce que las mujeres y su participación son fundamentales para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género, y que es necesario que se adopten medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y de desarrollar su capacidad para asegurar medidas alternativas de vida en situaciones posteriores a los desastres. Sin embargo, la aplicación de estos principios

<sup>28</sup> Fred Smith, Emma Jolley y Elena Schmidt, "Disability and disasters: the importance of an inclusive approach to vulnerability and social capital", octubre de 2012.

<sup>29</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Sex, age and disability disaggregated data (SADDD)", en Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Minimum Standards for Protection, Gender and Inclusion in Emergencies* (Ginebra, 2018).

<sup>30</sup> Tom Mitchell y otros, "The role of children and youth in communicating disaster risk", *Children, Youth and Environments*, vol. 18, núm. 1 (2008); Brenda D. Phillips y Betty Hearn Morrow, "Social science research needs: focus on vulnerable populations, forecasting, and warnings", *Natural Hazards*, vol. 8, núm. 3 (agosto de 2007).

<sup>31</sup> Joy D. Osofsky, Howard J. Osofsky y William W. Harris, "Katrina's children: social policy considerations for children in disasters", *Social Policy Report*, vol. 21, núm. 1 (2007); Glen White y otros, "Final report findings of the Nobody Left Behind: Preparedness for Persons with Mobility Impairments research project", Research and Training Center on Living (2007).

<sup>32</sup> Más un tercio de los 100.000 niños y niñas que fueron evacuados de la ciudad de Nueva Orleans tras el huracán Katrina seguían desplazados meses después de la tormenta y padecían al menos una afección médica crónica diagnosticada. Muchos de ellos vieron considerablemente menoscabado el acceso al seguro médico, una atención médica continua, medicamentos con receta y un equipo médico especializado. Véase David Abramson y otros, "The legacy of Katrina's children: estimating the numbers of hurricane-related at-risk children in the Gulf Coast states of Louisiana and Mississippi", reseña de investigación del National Center for Disaster Preparedness, núm. 2007-12 (diciembre de 2007).

<sup>33</sup> Christel Rose y Florentina Debling, *Words into Action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies* (Ginebra, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2019), pág. 84.



parece ser esporádica e irregular en muchos países. En el plano internacional, tras la aprobación del Marco, la participación de las mujeres en los debates aumentó del 31,7 % en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (celebrada en Japón en marzo de 2015) al 37,2 % en el período de sesiones de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres de 2017 (celebrada en México en mayo de 2017)<sup>34</sup>. Sin embargo, a nivel nacional, la situación empeora: en todo el mundo, los planes y políticas nacionales de reducción del riesgo de desastres se debaten y se aprueban en los parlamentos, en los que, en 2018, solo el 24,3 % de los diputados eran mujeres<sup>35</sup>.

46. Al mismo tiempo, los expertos y los profesionales han reunido numerosa información que indica que las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por los desastres. Por ejemplo, después del tsunami del océano Índico de 2004, el número de víctimas mortales fue cuatro veces mayor entre las mujeres que entre los hombres<sup>36</sup>. Tras el terremoto de Nepal de 2015, el 55 % de las víctimas fueron mujeres y niños<sup>37</sup>. Además de sufrir un mayor número de muertes y lesiones, las mujeres suelen soportar más pérdidas socioeconómicas a causa de los desastres. Durante el tsunami del océano Índico de 2004, muchas mujeres retrasaron la huida o decidieron permanecer en lugares inseguros porque eran las principales encargadas de cuidar a los miembros de la familia a los que no se podía transportar con facilidad, como los enfermos, las personas con discapacidad, las personas de edad y los niños<sup>38</sup>. Al estudiar las consecuencias de una inundación en las comunidades de Camboya en 2012, los investigadores descubrieron que los hogares encabezados por mujeres se vieron afectados de manera desproporcionada por la inundación, que la tasa de desempleo de las mujeres después del desastre era mayor y que las mujeres estaban ausentes en gran medida de los foros en los que se tomaban decisiones relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y se llevaba a cabo la planificación<sup>39</sup>. Estos ejemplos solo pretenden ilustrar las tendencias y pautas generales.

47. No es ningún secreto que, en la mayoría de las sociedades, las personas con discapacidad y las mujeres también se encuentran entre las poblaciones más afectadas por la pobreza. Según un informe preparado por la Organización Mundial de la Salud, la tasa de discapacidad entre las mujeres y las niñas es del 19,2 %, frente al 12 % en el caso de los hombres y los niños<sup>40</sup>. A tenor de los datos proporcionados por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, se estima que el 60 % de las personas que padecen de hambre crónica son mujeres y niñas<sup>41</sup>. En promedio, las mujeres representan alrededor del 43 % de la

<sup>34</sup> Véase Christel Rose, Rahel Steinbach y Amjad Saleem, “Cómo reducir los riesgos de desastre a través de la paridad de género y el liderazgo de las mujeres”, *World Meteorological Organization Bulletin*, vol. 66, núm. 2 (2017).

<sup>35</sup> Véase <https://ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review>.

<sup>36</sup> Véase Oxfam International, “The tsunami’s impact on women”, nota informativa de Oxfam (marzo de 2005). El estudio de Oxfam demostró que, en cuatro aldeas encuestadas en Indonesia, solo 189 de los 676 supervivientes eran mujeres; en otras cuatro aldeas, el 77 % de las víctimas eran mujeres. En la India, se registró en el mismo período la muerte de 391 mujeres y niñas, frente a 146 en el caso de los hombres y niños. En una aldea, las únicas personas que murieron fueron mujeres.

<sup>37</sup> “Earthquake: 55 per cent of dead are women, children”, *Kathmandu Post*, 19 de mayo de 2015.

<sup>38</sup> Véase Kanchana Ginige, Dilanthi Amaratunga y Richard Haigh, “Tackling women’s vulnerabilities through integrating a gender perspective into disaster risk reduction in the built environment”, *Procedia Economics and Finance*, vol. 18 (2014).

<sup>39</sup> Sam Chanthy y Hay Samchan, “Flood Impacts on Women: Exploring the Possibility of Gender Sensitive DRR Planning” (2014).

<sup>40</sup> Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la discapacidad* (Ginebra, 2011).

<sup>41</sup> Véase [www.unwomen.org/es/news/in-focus/commission-on-the-status-of-women-2012/facts-and-figures](http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/commission-on-the-status-of-women-2012/facts-and-figures).

mano de la fuerza de trabajo agrícola en los países en desarrollo<sup>42</sup>. Sin embargo, los títulos de propiedad de la tierra suelen estar en manos de los hombres, y, después de un desastre, muchas mujeres no pueden reclamar de manera independiente los fondos de reconstrucción ofrecidos por el Estado<sup>43</sup>. En los países en los que se enseña a los niños a nadar a una edad temprana, pero apenas se enseña a las niñas, las mujeres también pueden estar más expuestas al riesgo de sufrir daños como consecuencia de las inundaciones. La destrucción de los bienes corporales y los medios de vida por peligros naturales, así como sus efectos adversos sobre los sistemas fundamentales que proporcionan acceso a los derechos económicos, sociales y culturales básicos (escuelas, hospitales y carreteras, por mencionar solo algunos), contribuyen a reducir aún más el nivel de vida de esas poblaciones. Se han llevado a cabo estudios que han demostrado que los hogares más pobres no solo están más expuestos a los riesgos derivados de los peligros naturales, sino que su bienestar económico se ve afectado de manera desproporcionada a corto y largo plazo<sup>44</sup>. Las iniciativas encaminadas a reducir el riesgo de desastres deben tener en cuenta el efecto acumulativo de factores como el género, la pobreza y la discapacidad. Para proporcionar un socorro efectivo, esas iniciativas deben poner fin a la mayor marginación de los pobres y a la perpetuación de una dinámica de poder desigual.

48. A fin de prestar socorro a las mujeres, las personas con discapacidad y los pobres, los Estados deben encontrar la manera de garantizar una amplia participación de las partes interesadas, en particular la participación efectiva de las personas más afectadas por los desastres, a fin de potenciar la resiliencia de estas poblaciones<sup>45</sup>.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Recomendaciones generales

49. **Para integrar el derecho al desarrollo en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres, los Gobiernos deberían promover cauces de participación en todas las etapas de la planificación, la aplicación y el seguimiento de las políticas y los programas conexos de manera continua para todos los interesados pertinentes. Con arreglo al Marco de Sendái, si bien la reducción del riesgo de desastres sigue siendo responsabilidad del Gobierno nacional, también requiere la participación, el apoyo y la contribución activos de todas las partes interesadas pertinentes, como el Gobierno, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas, el sector privado y los medios de comunicación<sup>46</sup>. Debería haber oportunidades para que las personas más desfavorecidas, en particular las personas con discapacidad, las mujeres, los niños, niñas y jóvenes, las minorías, los pueblos indígenas, las personas de afrodescendientes y los miembros de otros grupos desfavorecidos y marginados, participen en pie de igualdad en todos los procesos pertinentes de planificación y toma de decisiones.**

50. **Las plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres son asumidas e impulsadas por mecanismos de coordinación de múltiples**

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Junko Mochizuki y Asjad Naqvi, "Reflecting disaster risk in development indicators", *Sustainability*, vol. 11, núm. 4 (febrero de 2019).

<sup>45</sup> Aldunce y otros, "Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate".

<sup>46</sup> Véase Takako Izumi y otros, *30 Innovations for Disaster Risk Reduction* (Tokio, International Institute of Disaster Science, 2019).

interesados, que ya habían surgido con arreglo al Marco de Acción de Hyogo<sup>47</sup>. El Marco de Sendái hace gran hincapié en el papel fundamental que desempeñan las plataformas nacionales para apoyar la aplicación, el seguimiento y el examen del Marco a través de una acción coordinada eficaz a nivel nacional y del mantenimiento de vínculos apropiados con el plano local<sup>48</sup>. En opinión del Relator Especial, las plataformas nacionales son fundamentales para garantizar la integración del derecho al desarrollo en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres, ya que proporcionan un espacio para la participación de todos los sectores interesados de la sociedad en la planificación, la evaluación, el seguimiento y la ejecución de los planes y programas de reducción del riesgo de desastres a nivel estatal. El Relator Especial expresa preocupación por el hecho de que, hasta la fecha, solo 65 países hayan establecido plataformas nacionales<sup>49</sup>, y recomienda que los Estados se esfuercen por crear condiciones favorables para la participación equilibrada en esas plataformas y la inclusión de representantes de los grupos marginados. El Relator Especial también solicita una mayor inversión para apoyar las plataformas nacionales, lo que les permitiría cumplir sus funciones con eficacia y aumentar su legitimidad y su rendición de cuentas a nivel nacional.

51. Según los tipos de desastres que afectan a determinados países y su estructura geopolítica, podrían crearse plataformas similares en los planos regional o comunitario. Las plataformas locales podrían servir a un doble propósito: suministrar información acerca de los problemas más acuciantes de las comunidades y actuar como depositarias de los conocimientos locales sobre posibles medidas y soluciones de prevención de desastres.

52. El primer paso para establecer programas de emergencia inclusivos y protectores es saber qué personas se ven afectadas en la sociedad, en qué forma lo están y cuál es la respuesta más adecuada desde el punto de vista de las personas o los grupos más afectados. En el contexto de la reducción del riesgo de desastres, con arreglo al Marco de Sendái, los Estados deberían reunir datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, como mínimo. Los datos reunidos en el contexto de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030 pueden y deben utilizarse también para atender las necesidades de planificación y formulación de políticas en materia de reducción del riesgo de desastres, y esos datos deben complementarse en función de las necesidades específicas del tema. La labor de desglose de datos ha de adoptar un enfoque de los datos basado en los derechos humanos<sup>50</sup>. En concreto:

a) En un enfoque de los datos basado en los derechos humanos, el proceso de reunión de datos debería involucrar activamente a la comunidad sobre la que se está recopilando la información;

b) Las personas encuestadas deberían tener la posibilidad de seleccionar cómo se identifican desde el punto de vista de la etnia, la orientación sexual, la identidad de género, la condición jurídica y el grado de discapacidad;

<sup>47</sup> El Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres fue aprobado por 168 países en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) en enero de 2005. Véase la resolución [69/283](#) de la Asamblea General.

<sup>48</sup> Aldunce y otros, “Stakeholder participation in building resilience to disasters in a changing climate”.

<sup>49</sup> Véase <https://www.unisdr.org/partners/countries>.

<sup>50</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development”, 2018.

c) Es preciso mantener y sopesar la privacidad de los datos teniendo en cuenta la necesidad de transparencia.

53. Las oficinas nacionales de estadística y las instituciones nacionales de derechos humanos deberían colaborar a fin de facilitar la puesta en práctica de un enfoque de los datos basado en los derechos humanos.

54. Los Estados deberían fomentar la cooperación internacional para el desarrollo de la capacidad en las actividades encaminadas a mejorar la reunión de datos en los países desarrollados y los países en desarrollo.

55. Es preciso mejorar la capacidad de la sociedad civil para reunir datos desglosados, y se deberían elaborar enfoques innovadores para subsanar las deficiencias en la recopilación de datos. A ese respecto, la sociedad civil debería trabajar en estrecha colaboración con los institutos nacionales de estadística.

56. Si se quiere que las políticas, los planes y los programas relacionados con la reducción del riesgo de desastres sean eficaces, es imprescindible que las personas y las comunidades afectadas estén debidamente informadas de los procesos que intervienen en su creación y sus resultados. Los Estados deberían establecer mecanismos que ofrezcan un acceso fácil a la información sobre las políticas y los procesos de desarrollo relacionados con la reducción del riesgo de desastres, y promulgar leyes que garanticen el derecho a obtener información, en particular en materia de financiación. Hay que proporcionar recursos jurídicos para velar por que no se deniegue el acceso a la información. Los Estados deberían facilitar información en los espacios públicos en los idiomas pertinentes y en formatos accesibles, tales como imágenes y carteles, utilizando tipografías grandes y transmisiones de audio. Deberían tenerse en cuenta las dimensiones de género y diversidad en cuanto a la forma de mostrar esa información y el lugar donde ubicarla. La tecnología de las comunicaciones de alerta debería ser accesible por igual a las personas de todas las edades, discapacidades y procedencias. La información sobre los peligros, las vulnerabilidades y los riesgos y sobre la forma de reducir sus efectos debería divulgarse a toda la población y en formatos accesibles a las personas sordas o ciegas o que tengan dificultades de aprendizaje. Los Estados deberían fomentar la cooperación internacional para la difusión de información.

## **B. Personas con discapacidad**

57. A fin de garantizar la participación efectiva e informada de las personas con discapacidad en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres, los Estados deberían reconocer la mayor vulnerabilidad de esas personas a los desastres y tenerlas en cuenta e incluirlas en todos los procesos conexos. Los Estados deberían fortalecer la capacidad y los recursos de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y hacerlas participar activamente en todas las etapas de la planificación y gestión de los desastres. Los Estados deberían elaborar sistemas para detectar los riesgos existentes con la participación de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y a los cuidadores. Los funcionarios que participan en las actividades de reducción del riesgo de desastres deberían conocer las necesidades relacionadas con el género, la edad y la discapacidad y las necesidades conexas en materia de reducción del riesgo de desastres, así como la forma de comunicarse de manera respetuosa con las personas con discapacidad física, sensorial e intelectual, las personas con discapacidad mental y las personas de

edad<sup>51</sup>. Los Estados deberían impartir capacitación a todo el personal pertinente, en cooperación con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y a los cuidadores.

58. Los Estados deberían diseñar y poner en marcha sistemas de alerta accesibles e inclusivos en diversos formatos accesibles, incluidos los sistemas de apoyo auditivo, visual y físico, en cooperación con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y a los cuidadores. La construcción y reconstrucción del entorno físico debe hacerse de manera que se garantice la accesibilidad, a fin de eliminar las barreras físicas anteriores y velar por que no se establezcan otras nuevas. Deben buscarse las aportaciones de las personas con discapacidad para que sus conocimientos especializados se incluyan en el diseño. Se deberían establecer medidas especiales para garantizar el acceso en pie de igualdad de las personas con discapacidad, con independencia del tipo de discapacidad y de la procedencia, que deseen participar en la labor de reducción de los desastres o en las actividades de socorro. Deberían establecerse programas destinados específicamente a reducir el riesgo de desastres para los niños y niñas con discapacidad, y en su diseño deberían incluirse las aportaciones de los cuidadores. Se deberían presupuestar recursos suficientes para estas medidas.

### C. Mujeres

59. En consonancia con el Marco de Sendái, a fin de asegurar la adopción de enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción para la gestión de los riesgos de desastre, los Estados deben garantizar la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación en los planos nacional y local. Es preciso integrar de forma sistemática en los procesos de evaluación un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género. Los Estados deberían garantizar la representación proporcional de las mujeres en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles, incluidas las actividades comunitarias de reducción del riesgo de desastres. Como parte de su planificación orientada al género, los Estados deberían tener en cuenta el hecho de que las mujeres no son un grupo homogéneo, por lo que deberían prestar especial atención a las mujeres con múltiples vulnerabilidades, que pueden ser más difíciles de alcanzar, en particular las mujeres rurales que viven en zonas remotas; las mujeres migrantes; y las mujeres pertenecientes a grupos indígenas o minoritarios, que no reciben información en idiomas que entiendan. Se deberían presupuestar recursos suficientes para este fin.

---

<sup>51</sup> Véase Celia Till, ed., *Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities* (Londres, Age and Disability Consortium, 2018).