

Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas

Estudio Regional de la UNISDR y de la Secretaría General de la OEA

Reflexiones y análisis en torno a los compromisos y las iniciativas para apoyar la implementación del MAH desde una perspectiva regional

Contribución al proceso preparatorio para llevar a cabo la primera sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y para las discusiones durante la segunda sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres

Elaborado por Stephen Bender, consultor independiente

Estudio encomendado por la UNISDR en las Américas y el Departamento de Desarrollo Sostenible de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos

Junio del 2009

Introducción

Este documento utiliza el Marco de Acción de Hyogo (MAH) como referencia para organizar la presentación de las tendencias, el progreso alcanzado, los vacíos, los retos y las oportunidades existentes en el ámbito regional con relación a la implementación tanto del MAH como del Plan Estratégico Interamericano para Políticas sobre la Reducción de la Vulnerabilidad, Gestión del Riesgo y Respuesta a los Desastres (IASP, por sus siglas en inglés). El documento reconoce los compromisos adquiridos por los Estados soberanos de la ONU, la OEA y las organizaciones intergubernamentales a nivel subregional con respecto a la convergencia y el apoyo que se necesitan para su implementación. El documento se elaboró en el marco del trabajo que encomendó la SG/OEA como uno de los principales socios de la UNISDR en el hemisferio y con miras a apoyar la ejecución de las prioridades y los objetivos estratégicos del MAH y del IASP.

Contexto

En resumen, existe convergencia, duplicación y divergencia en torno a las políticas, los programas y los proyectos para la reducción del riesgo de desastres que emprenden las entidades políticas y técnicas en las Américas. Estos forman parte de los factores subyacentes del riesgo, a los cuales se hace referencia de forma colectiva como una cultura de desastres por diseño a través de las acciones del desarrollo. En términos generales, el progreso alcanzado varía según los distintos sectores relacionados con la reducción del riesgo de desastres (RRD), pero en la mayoría de los casos, no hay objetivos, niveles mensurables de los logros o coordinación entre los sectores o con respecto a la adaptación al cambio climático (ACC); por lo general, no hay un impulso de la RRD a través del desarrollo. Con el MAH y el IASP como trasfondo y punto focal para la implementación y el compromiso adquirido, algunas iniciativas regionales, subregionales y nacionales ahora centran su atención en la reducción de la vulnerabilidad (la reducción de los factores subyacentes del riesgo) como una de las acciones prioritarias. Si la RRD no forma parte esencial del proceso de desarrollo, parece ser que habrá pocas posibilidades para que un país pueda reducir el riesgo ante las amenazas naturales y revertir las tendencias de las crecientes pérdidas económicas, el impacto en la población y en los recursos ambientales, mientras continúa reduciendo la pérdida de vidas. La RRD simplemente no puede competir exitosamente como un asunto especial frente a otros intereses especiales.

Si bien el MAH y el IASP difieren en diversos aspectos, también se complementan en cuanto a su profundidad y campo de acción. No resulta sorprendente que el MAH sea menos específico y menos amplio que el IASP. Al comparar ambos documentos con los enfoques emergentes a nivel subregional, es evidente que en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, la subregión se sitúa en una posición fundamental para incidir directamente en las políticas y las prácticas nacionales mientras, al mismo tiempo, ayuda a moldear la participación de los Estados soberanos en iniciativas intergubernamentales más amplias. Las organizaciones políticas intergubernamentales regionales y subregionales han mostrado la propensión de considerar o abordar la RRD como un sector y una mayor capacidad de convocar a los sectores del desarrollo a debatir temas relativos a la reducción del riesgo de desastres.

Resultados esperados

Para la mayoría de los países que participan en las agencias intergubernamentales de la RRD a nivel subregional y los comités políticos de trabajo, la tendencia es la reducción de la pérdida de vidas. Aún así, continúa aumentando la cantidad de personas que resultan afectadas por los desastres, al igual que la pérdida de bienes económicos y ambientales. En aquellos países con

gobiernos federales (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México y los Estados Unidos), por lo general, se observa la misma tendencia. Los enfoques evolutivos y variables de la RRD requieren de esfuerzos más focalizados para reducir la pérdida y el grado de exposición al riesgo como parte de las iniciativas que utilizan las acciones del desarrollo.

El rumbo a seguir

Los sistemas de la UNISDR y la OEA deben emprender esfuerzos de colaboración para prestar apoyo a la generación de informes sobre los resultados esperados a través de la Plataforma Regional, la cual puede transformarse en el mecanismo convocador, al igual que el foro para el proceso y la presentación de informes en el marco de consultas técnicas de alto nivel con una amplia participación de los gobiernos, la comunidad dedicada al desarrollo internacional, las empresas y la sociedad civil para medir, monitorear y presentar informes, generar bases de datos compartidas, establecer calendarios de las reuniones, revisar los acuerdos jurídicos, agrupar los componentes del MAH y del IASP para mejorar la RRD y la gestión de emergencias, y revisar las iniciativas relativas a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

Objetivo estratégico 1

Las plataformas nacionales para la implementación del MAH están creciendo lentamente con críticas y debates en torno a los enfoques para la RRD y la falta de coordinación con los planes nacionales y de sectores específicos del desarrollo, al igual que un vacío en la generación de informes sobre la implementación del MAH, lo cual depende en gran medida de los encargados de redactar los informes nacionales. Las plataformas y los comités nacionales para la adaptación al cambio climático están evolucionando de forma aislada, mientras se discuten en diversos niveles las percepciones sobre la convergencia y la divergencia de los protocolos de la RRD y la ACC, los mecanismos de financiamiento y la implementación. Con frecuencia, se desarrollan las funciones, las responsabilidades y los planes de acción con pocas consultas y un bajo grado de consenso, a pesar de que los Estados soberanos se encargan de patrocinarlos. Es en los gobiernos individuales que recae la tarea de velar por el cumplimiento coordinado de los compromisos y los mandatos globales, hemisféricos y subregionales de los que forman parte.

El rumbo a seguir

La Plataforma Regional debe establecer un diálogo con todos los grupos involucrados al más alto nivel técnico para revisar el borrador de los informes sobre la implementación del MAH y del IASP, al igual que para fortalecer su ejecución, revisar los acuerdos sobre la gestión de emergencias, analizar la RRD en las iniciativas de desarrollo y examinar las iniciativas de los sectores específicos.

Objetivo estratégico 2

Los países están analizando más profunda y ampliamente la convergencia y la divergencia de las acciones de preparación y atención a las situaciones de emergencias, al igual que las causas subyacentes y la respuesta a los riesgos de las amenazas naturales en el desarrollo, los entornos institucionales y la gestión de emergencias vs las iniciativas de reducción dentro del desarrollo. Todo esto es demasiado amplio para lograr el desarrollo eficaz de las capacidades bajo las presentes responsabilidades institucionales asignadas, y los propietarios y los encargados del funcionamiento de las infraestructuras económicas y sociales vulnerables cuentan con muy pocos incentivos para contratar al personal que pueda tomar las acciones necesarias, debido a la falta de responsabilidad y rendición de cuentas, la presión existente en los presupuestos, y la falta de una manifestación de su misión que les permita sentir que el proceso de la RRD también les pertenece.

Las plataformas temáticas de la RRD no han fomentado un llamado formal para abordar estos dos obstáculos y la respuesta política del sector ha sido modesta, si no de un silencio total. También se encuentra bajo análisis el acceso a los principales mecanismos en función de las pérdidas y los índices. No existe razón alguna para creer o esperar que el apoyo bilateral y de las instituciones financieras internacionales y las ONGs a las agencias y los programas especializados independientes para la RRD ofrecerán los mecanismos apropiados o el desarrollo de las capacidades necesarias para emprender una evaluación nacional integral de las amenazas naturales, al igual que el monitoreo, los esfuerzos de alerta y las iniciativas para la reducción del riesgo a lo largo de los sectores involucrados.

El rumbo a seguir

Las agendas institucionales para la gestión de emergencias y la reducción del riesgo deben asignar acciones prioritarias a los actores que están presentes y participan en el proceso. En aquellos casos en que el fortalecimiento de las instituciones, los mecanismos y las capacidades en el ámbito nacional dependan de los fondos externos, los actores internacionales no deben evitar las iniciativas subregionales inclusivas y formar parte de las iniciativas emergentes para la gestión del riesgo a todo nivel, en especial las que se relacionan con el establecimiento de las capacidades y las actividades de desarrollo de múltiples sectores.

Objetivo estratégico 3

La reducción del riesgo es un tema cada vez más visible en las políticas, los programas y los proyectos de reconstrucción, con frecuencia a iniciativa o hasta la insistencia de las instituciones financieras y las entidades donantes internacionales, al igual que las organizaciones de asistencia humanitaria y las instituciones de la comunidad dedicada al desarrollo. Los mismos han establecido el diálogo y compartido experiencias, pero por lo general lo han hecho fuera del contexto del desarrollo. Actualmente, las instituciones financieras internacionales informan que una parte considerable de sus carteras está formada por subvenciones para la reconstrucción después de un desastre y para la RRD. Aún así, no existe un claro entendimiento acerca de la participación cuantitativa y cualitativa de los proyectos de reconstrucción en las economías nacionales. A fin de cuentas, las iniciativas de las instituciones financieras internacionales y de los entes donantes podrían ejercer un impacto demostrable en la reducción del riesgo de las nuevas infraestructuras económicas y sociales, mucho antes que se produzca una reducción considerable del riesgo en las infraestructuras ya existentes.

El rumbo a seguir

Las operaciones de desarrollo dentro de las instituciones financieras internacionales, los entes bilaterales, las ONGs, los gobiernos nacionales y sus ministerios, las empresas y la sociedad civil deben utilizar inmediatamente el proceso y los productos que surgen a raíz de los esfuerzos de reconstrucción después de un desastre. La orientación adicional sobre la RRD para los procesos de desarrollo y de reconstrucción debe estar condicionada al contexto específico de la reducción del riesgo de las amenazas.

Acción prioritaria 1

Se ha logrado un avance considerable en los temas relativos a la gestión de emergencias, pero todavía sigue siendo menos visible la reducción del riesgo de desastres como una prioridad del desarrollo a través de las iniciativas nacionales, sectoriales y comunitarias. Si bien es cierto que ahora se está discutiendo más ampliamente la transferencia del riesgo entre las instituciones dedicadas a la gestión de emergencias y al desarrollo, se debe observar que esto se está haciendo

sin abordar de forma concurrente las causas subyacentes de la vulnerabilidad. La tarea de invertir en la reducción del riesgo de desastres impone retos tanto a las instituciones nacionales como internacionales, puesto que deben incluir la gestión del riesgo en los esfuerzos de desarrollo y evitar utilizar la reducción del riesgo de las amenazas naturales como un tema de interés especial e independiente.

El rumbo a seguir

Las iniciativas que suponen la participación directa de los actores del sector están demostrando ser los medios más eficaces y eficientes para descentralizar las responsabilidades, desarrollar las capacidades, ofrecer recursos exclusivos y adecuados a todo nivel, implementar acciones exitosas para la reducción del riesgo de desastres en el ámbito local, fomentar los marcos jurídicos y de las políticas, lo que incluye disposiciones para la participación de la sociedad civil, y establecer la participación de múltiples actores en las plataformas nacionales del MAH y la generación de informes más integrales sobre la implementación tanto del MAH como del IASP.

Acción prioritaria 2

Existe una creciente capacidad para el monitoreo integral de los fenómenos relativos a las amenazas naturales y las alertas tempranas, especialmente a través de la evaluación comunitaria de las vulnerabilidades y las iniciativas para desarrollar las capacidades, centrándose en los programas integrales de desarrollo comunitario o evolucionando a partir de los mismos. Pero el progreso en los sistemas subregionales y nacionales está sucediendo principalmente a través de las inversiones después de un desastre en la evaluación de las amenazas geológicas y en la investigación sobre el clima, lo cual incluye la evaluación de las amenazas atmosféricas e hidrológicas para respaldar los programas de adaptación al cambio climático. En general, ni los gobiernos ni sus partidarios consideran o aceptan que la información sobre las amenazas naturales es un bien público, mientras que, con frecuencia, la generación de gran parte de la información depende de las iniciativas para la RRD que financian los entes donantes y prestamistas específicos. Pero no existe la posibilidad de que tales actividades abarquen la demanda de información sobre la evaluación de las amenazas, las vulnerabilidades y el riesgo, una vez que los sectores económicos y sociales asuman su responsabilidad de elaborar sus estrategias individuales sobre la gestión del riesgo. Casi sin excepciones, ningún sector ha llevado a cabo las evaluaciones obligatorias sobre las vulnerabilidades y el riesgo dentro de las infraestructuras sociales y económicas. Actualmente, las iniciativas internacionales para indexar las vulnerabilidades mediante el uso de sistemas de información geográfica y datos disponibles a nivel nacional contribuirán a dar forma a las futuras decisiones que se tomen sobre la gestión del riesgo.

El rumbo a seguir

Únicamente los propios sectores económicos y sociales deben y pueden elaborar las evaluaciones del riesgo necesarias para tomar sus decisiones en torno al desarrollo. Ello es especialmente necesario al abordar la participación comunitaria y la información atmosférica e hidrológica, y es particularmente urgente con relación a la gestión de los recursos hídricos, lo que incluye asuntos de aguas transfronterizas, subterráneas y superficiales con relación a la agricultura, la energía, las actividades mineras, la recreación, el transporte y el consumo de agua potable.

Acción prioritaria 3

El vacío existente entre los compromisos adquiridos y la implementación de la RRD es un reflejo de los puntos de vista de la sociedad con respecto a la gestión del riesgo. Cuando se discuten la RRD y la educación, con frecuencia el análisis, las conclusiones y las recomendaciones para

reducir el riesgo son bastante generales y muy pocas veces incluyen a aquellos que toman las decisiones en torno al hecho de vivir vidas vulnerables. No existe ninguna especificidad sobre la población o grupo social, localidad o entorno geopolítico, meta u objetivo, excepto en la sólida área de los planes educativos de primaria y secundaria, la preparación y la respuesta de emergencias a nivel comunitario, y la evaluación de las vulnerabilidades y las capacidades comunitarias.

El rumbo a seguir

Todos los sectores y las organizaciones más relevantes deben constituir la base de las amplias campañas de sensibilización pública sobre la reducción del riesgo, y acceder y utilizar información sobre las amenazas para determinar la vulnerabilidad y el riesgo como parte de sus funciones actuales de desarrollo. El énfasis de las estrategias nacionales y subregionales para la educación sobre la RRD y el desarrollo de capacidades debe ser en las disciplinas individuales como requisito y como parte de sus planes y prácticas de estudio. Como disciplina, la gestión de emergencias debe continuar desarrollando y ampliando sus tareas educativas e investigativas. Los programas internacionales de todo tipo deben prestar apoyo a la educación de equipos multidisciplinarios sobre temas relativos a la RRD.

Acción prioritaria 4

La transformación de un enfoque de gestión de emergencias a uno centrado en el desarrollo para la RRD es incipiente y difícil de continuar a nivel nacional puesto que entran en juego la pobreza, el género y las poblaciones altamente vulnerables a las que se dirigen los ODM, al igual que la descentralización administrativa, la gestión del uso de la tierra, la gobernabilidad y la corrupción. La comunidad internacional ahora reconoce que los desastres repetitivos y los factores subyacentes del riesgo conducen al cuestionamiento de la gestión eficaz de las emergencias, puesto que múltiples declaraciones observan que existen vulnerabilidades continuas. Los esquemas de la RRD a todo nivel se establecen conjuntamente con otros intereses especiales y programas de desarrollo. Están surgiendo esquemas de transferencia del riesgo financiero para proteger la solvencia fiscal a nivel nacional, pero la reducción de las vulnerabilidades continúa siendo un objetivo secundario.

El rumbo a seguir

Con la participación directa de las instituciones financieras internacionales, los entes bilaterales, las ONGs y otras agencias de la comunidad para el desarrollo internacional, se debe redefinir la reducción del riesgo de las amenazas naturales a través de procesos de desarrollo que incluyan políticas, planificación, programas y prácticas. Las unidades de los sectores económicos y sociales dentro de las organizaciones y las agencias intergubernamentales deben exigir, apoyar y participar en todas las facetas del análisis de las amenazas naturales, la evaluación de las vulnerabilidades y la gestión del riesgo. Las organizaciones intergubernamentales a nivel regional y subregional deben apoyar la legislación, las políticas y las reformas operativas, según se necesite en los ámbitos nacional y subnacional. El aspecto central de las políticas, los programas y los proyectos de asistencia al desarrollo internacional debe pasar de la simple referencia a la plena incorporación de la gestión del riesgo en el desarrollo para identificar y hacer visible el riesgo a las amenazas naturales presentes en las acciones del desarrollo a lo largo de los sectores, para así reducir las vulnerabilidades de conformidad con los resultados esperados del Marco de Acción de Hyogo.

Acción prioritaria 5

La gestión de emergencias es la iniciativa de mayor trayectoria y de más desarrollo en las Américas en el campo de la reducción del riesgo de desastres. En la mayoría de los países existe una creciente capacidad institucional a nivel nacional para responder a las emergencias con el apoyo internacional. Los avances en cuanto a la reducción de la pérdida de vidas en la región son una manifestación del progreso, el apoyo y el interés mundial. Debido a las necesidades que se prevén para abordar la creciente cantidad de poblaciones afectadas, la comunidad internacional dedicada a la asistencia humanitaria está examinando el lugar de la gestión de emergencias en el ámbito más general de la reducción del riesgo de desastres. Esta comunidad también está llamando a una mayor colaboración en los lugares en los que hay declaraciones de desastres repetitivos y/o en los países que en un futuro cercano no podrán adquirir las capacidades nacionales suficientes para disminuir la necesidad de emitir solicitudes de asistencia internacional.

El rumbo a seguir

Dar seguimiento a los compromisos adquiridos que aborden:

- La plena participación institucional según se acuerda en los foros existentes;
- Los acuerdos relativos a los mecanismos formales para responder a las emergencias;
- Como parte del proceso de la Plataforma Regional, las prioridades y las iniciativas que se relacionan con la gestión de emergencias en sus diversos aspectos; y
- Las recomendaciones subregionales y regionales como insumos para los debates políticos en torno a la gestión de emergencias.

Las entidades especializadas en la gestión de emergencias deben exigir a cada sector a todo nivel operativo y de planificación la información relevante sobre las vulnerabilidades y los riesgos de sus infraestructuras y sobre el personal relacionado con la prioridad que representan las instalaciones críticas y los recursos vitales.

Conclusión

En resumen, la reducción del riesgo de desastres en las Américas debe convertirse primordialmente en una actividad en función de la demanda, en la que la población busque y aplique a sus infraestructuras sociales y económicas la información, el conocimiento y la experiencia especializada existentes, aún cuando se amplíe y se respalde la oferta de esta información, conocimiento y experiencia especializada a través de la preparación y la respuesta a las emergencias.

Palabras claves y frases, acrónimos

ACC – Adaptación al cambio climático

AEC – Asociación de Estados del Caribe (o ACS, por sus siglas en inglés)

CAN - Comunidad Andina de Naciones

CAPRA – Evaluación Probabilística de Riesgos en Centroamérica (por sus siglas en inglés)

CAPRADE - Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres

CARICOM – Comunidad y Mercado Común del Caribe (por sus siglas en inglés)

CDERA – Agencia Caribeña de Respuesta a las Emergencias de Desastres (por sus siglas en inglés)

CEPREDENAC - Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central

CIRDN– Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales

COGSS – Coalición para la Seguridad Escolar Mundial y la Educación para la Prevención de Desastres

comunidades de práctica

desastres por diseño

instalaciones críticas

Consortio ProVentión

pobreza

bien público

Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Situaciones de Emergencia

sindicatos

CSH – Comité de Seguridad Hemisférica

agrupaciones por sector

sociedad civil

Declaración de Cartagena

EDUPLAN Hemisférico – Plan Hemisférico de Acción para la Reducción de Vulnerabilidad del Sector Educativo a los Desastres Socio-Naturales

EVC– Evaluación de las vulnerabilidades y las capacidades

gestión de los recursos hídricos

FUPAD – Fundación Panamericana para el Desarrollo

GE – Gestión de emergencias

género

IASP - Plan Estratégico Interamericano para Políticas sobre la Reducción de la Vulnerabilidad, Gestión del Riesgo y Respuesta a Desastres

IFI – Institución financiera internacional

INEE – Red Internacional para Educación en Situaciones de Emergencia (por sus siglas en inglés)

LAC – América Latina y el Caribe (por sus siglas en inglés)

recursos vitales

seguridad de la vida y funcionalidad

MAH– Marco de Acción de Hyogo

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

MPA – Marco para Políticas de Adaptación

bilaterales (agencias de ayuda de los países donantes que trabajan directamente con los países beneficiarios o con las agencias ejecutoras)

ODM – Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA – Organización de Estados Americanos

OIG – Organización intergubernamental

OND – Organizaciones nacionales de desarrollo

ONG – Organización no gubernamental

OPS – Organización Panamericana de la Salud

PFON – Puntos focales operativos nacionales

REDLAC - Grupo de Trabajo sobre el Riesgo, los Desastres y las Emergencias del Comité Permanente Interinstitucional

pérdidas repetitivas

RIMD – Red Interamericana de Mitigación de Desastres

RRD – Reducción del riesgo de desastres

SEDI - Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral

SICA - Sistema de la Integración Centroamericana

redes sociales

Estados soberanos

fideicomisos sociales

SIG – Sistema de información geográfica

UNISDR – Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres