

Declaración de la Sociedad Civil en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres

Informa: Prof. Lincoln Alayo Bernal

Director Académico SOSVidasPerú

prevencionpe@yahoo.com

<http://prevencionpe.blogspot.com>

Introducción

La tercera sesión de la Plataforma Global para la Reducción de Riesgo de Desastres junto con la *Conferencia Mundial de Reconstrucción* del Banco Mundial, se realizaron en Ginebra, Suiza del 8 al 13 de mayo del 2011. El propósito de la conferencia fue reunir a los líderes, profesionales, expertos y líderes de opinión para dialogar sobre los desafíos en fomentar la resiliencia de las naciones y comunidades. El tema general de la conferencia fue “Inversión hoy para un mañana más seguro – Mayores inversiones para la acción local.” El principal resultado oficial de la Plataforma Global es el “Resumen del Presidente”, que procura reunir las conclusiones principales de las conferencias y sintetizar las acciones y prioridades claves para los socios de la EIRD en el siguiente periodo de 2011-13, incluyendo el desarrollo del plan de trabajo bianual de la EIRD.

Estos comentarios de la Red Global para la Reducción de Desastres han sido elaborados como una perspectiva de la sociedad civil sobre los resultados presentados en el “Resumen del Presidente”. Como representantes de las organizaciones de la sociedad civil, trabajando a la par de personas vulnerables, la mayoría de ellos en países de ingresos bajos y medio-bajos, opinamos que la declaración de la ONU es una evaluación incompleta y demasiado optimista del progreso hacia los resultados esperados del MAH. El resumen oficial no informa entorno al incremento de las pérdidas por desastres, particularmente sobre las realidades de la implementación de la MAH a nivel local, a pesar de ser este un objetivo requerido del MAH. Con esto, se están omitiendo algunos de los principales hallazgos de estudios e informes nacionales, regionales e internacionales (entre ellas el GAR 2009 y 2011; la evaluación intermedia del MAH; Visión de Primera Línea 2009 y 2011), los cuales proveen evidencias convincentes de una brecha persistente y creciente entre las políticas y las prácticas. Así mismo, la mayoría de los quince pasos críticos identificados se tratan de una combinación de varias acciones, siendo apenas algunas medibles o con plazos claros, características que puedan llevar a que se cumplan dentro del tiempo definido.

La presente declaración se basa en hechos documentados, que llevan a una interpretación bastante diferente de los progresos y limitaciones en la reducción de riesgo de desastres, presentando acciones prioritarias para fortalecer la resiliencia a nivel comunitario. Resalta áreas claves en cuanto a diferencias, específicamente en la brecha entre las políticas nacionales y las prácticas locales – y da recomendaciones y la base lógica de respaldo para cerrar esta brecha y acelerar el progreso hacia los resultados esperados del MAH. Esta declaración ha sido elaborada en base a un proceso de consulta con los socios de la GNDR y será ampliamente difundido y distribuido tanto en inglés, francés y español.

El progreso logrado hasta la fecha: logros combinados, distintas perspectivas, pero las pérdidas aun están en aumento

Existen evidencias contundentes de que tanto la frecuencia de los desastres como sus costos económicos y sociales están en incremento. Pese a la noticia que muchos países han progresado en la reducción de la mortalidad causada por inundaciones y ciclones (excluyendo países de bajo PBI y una débil gobernanza), los costos por pérdidas económicas y daños relacionados a desastres sigue en incremento en la región y representa una seria amenaza a las economías de los países de bajo ingreso. Es importante resaltar que el impacto y las pérdidas de pertenencias y fuentes de ingreso debidos a pequeños desastres, que son de alta

frecuencia en hogares y comunidades con bajos ingresos, muchas veces son sub-registradas y están en un proceso de rápido incremento.

Aunque los gobiernos nacionales reportan progreso en las cinco prioridades del MAH en el periodo del 2009 al 2011, el Informe de Evaluación Global (GAR por sus siglas en inglés) hace notar que este proceso no ha sido parejo en las diferentes zonas del mundo y no necesariamente nos está lleva a una implementación eficaz a nivel local. Esto coincide con los hallazgos de la Evaluación intermedia del MAH, Visión de Primera Línea y varios estudios nacionales que concluyen que el progreso a nivel nacional no está siendo reflejado en un progreso similar a nivel local. Esto nos reitera que existe una brecha creciente entre el discurso y las realidades de las prácticas locales.

Desde el 2005, el MAH ha sido un marco normativo que ha servido cada vez más para guiar y motivar los esfuerzos nacionales en la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, aunque muchos países han logrado dar pasos significativos hacia la implementación de legislaciones y mejoras institucionales entorno a la gestión de desastres (especialmente en la mejora en la preparación y respuesta ante desastres), los planes y políticas están siendo debilitados por la carencia de recursos y capacidades para implementarlas a nivel local. Aún existen enormes brechas entre los niveles locales y nacionales, y poca evidencia de que las políticas, legislaciones y estructura institucionales nacionales fortalecidas estén generando amplios cambios al sistema y en las prácticas locales para afrontar las crecientes pérdidas – se requiere de un enorme incremento de las acciones a nivel local para lograr los objetivos del MAH para el 2015.

Más aun, son pocos los gobiernos y las organizaciones inter-gubernamentales que están logrando afrontar los factores subyacentes del riesgo, responsables del rápido incremento del riesgo. Desde el acuerdo del MAH en el 2005, sólo se ha logrado un progreso “muy limitado” en dos de los tres objetivos estratégicos. Estas son: 1. La integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible; 2. El desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas.

En conclusión, los logros alcanzados en la gestión del riesgo de desastres desde el 2005 no son suficientes para afrontar el incremento del riesgo de desastres, especialmente en los países que están en un crecimiento económico rápido. Basados en las tendencias actuales se tendría un incremento sustancial en las pérdidas sociales, económicas y ambientales por desastres al 2015. Esta conclusión da eco a las opiniones de las autoridades locales en las comunidades en riesgo quienes viven y trabajan en la primera línea de desastres. En Visión de Primera Línea 2011 (la evaluación global independiente más grande que se ha hecho del progreso en la reducción de desastres a nivel local), 57% de las 50,000 personas consultadas opinaron que ha habido un incremento en desastres desde el 2005¹.

Estos hallazgos contrastan dramáticamente con la evaluación positiva del progreso y compromiso político con la RRD que presenta el Resumen del Presidente. La declaración oficial da a entender que las tendencias actuales del progreso serán suficientes para alcanzar los objetivos del MAH para el 2015. No reconoce ni toma en cuenta las evidencias presentadas en varios estudios e informes inter-gubernamentales y no-gubernamentales, específicamente entorno a las realidades de la implementación del MAH a nivel local. Por lo tanto, nos da una imagen incompleta de los desafíos y de los pasos necesarios para lograr el objetivo del MAH a nivel local, esto a pesar de que el enfoque de la PG-RRD 2011 fue la acción local.

Siguientes Pasos

La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres se basa en los hallazgos de evaluaciones regionales e internacionales como el GAR, MTR-MAH (la Revisión Intermedia del MAH), y los diálogos de las sesiones temáticas, paneles y eventos secundarios de la PG-RRD2011, para proponer las siguientes acciones independientes, pero que se refuerzan entre sí para construir comunidades más seguras y resilientes:

¹ GNDR (2011) Si no unimos nuestras manos: Visión de Primera Línea 2011.
Hhttp://www.globalnetwork-dr.org/voices-from-the-frontline-2011html.

Para el 2013 las Naciones Unidas refuerza la responsabilidad de los gobiernos de proteger a sus ciudadanos frente a desastres prevenibles y anticipables a través de compromisos legales bajo las leyes internacionales de derechos humanos existentes.

Las obligaciones de los estados de respetar, proteger y cumplir con los derechos básicos humanos (por ejemplo el derecho a la vida, vivienda, alimento, educación, salud, agua y saneamiento) incluyen la protección de personas vulnerables expuestas a amenazas físicas. Los imperativos políticos y económicos para la inversión del gobierno en la RRD siguen siendo pocos, pero podrían ser ampliados con una mayor implementación y diálogo entorno a la legislación existente y con base en los principios de humanidad, justicia social y derechos humanos. El compromiso político, la rendición de cuentas y responsabilidad pública son fortalecidos cuando las obligaciones son reconocidas y definidas con claridad.

Para el 2013, todos los gobiernos nacionales implementan una “estrategia con enfoque en los derechos humanos” para la planificación e implementación de la RRD.

Al asumir una estrategia basada en los derechos humanos, se puede operativizar las obligaciones del gobierno nacional con su pueblo a través de los requisitos procesales de derechos humanos. Por ejemplo:

El derecho a la no-discriminación: Esto requiere que el estado actúe de manera que no se formen impactos negativos que afecten desproporcionadamente a ciertos grupos en base a su etnicidad, sexo, edad, u orientación política o religiosa. Los grupos vulnerables como los indígenas, minorías raciales o étnicas, mujeres, la niñez, los adultos mayores, los pobres, los trabajadores migrantes, y las personas con discapacidades, tienden a ser los más afectados por los desastres. El derecho a la no-discriminación apoya el principio de protección a los grupos sociales más vulnerables.

El derecho a la participación: Esto requiere que el Estado consulte y haga participar al pueblo en todo aspecto de la reducción de riesgo como una obligación procesal (ej. Evaluación participativa, planificación, presupuesto, implementación, monitoreo y evaluación). Las decisiones acerca de la distribución de los recursos y la administración del gobierno reflejan las preferencias de las personas que influyen a los que toman las decisiones. Si las personas vulnerables y los líderes locales no participan en los procesos de toma de decisión, se tienden a ignorar sus necesidades, capacidades y vulnerabilidades específicas.

Derecho a la información:

La conciencia pública, la participación efectiva y la responsabilidad y la rendición de cuentas solo llega a ser posible cuando las personas en riesgo tienen acceso a la información apropiada sobre los riesgos de desastres y las medidas de reducción de riesgo. Esto incluye acceso a conocimientos locales junto con los especializados así como información sobre los derechos y responsabilidad de las personas e instituciones.

Derecho a las reparaciones:

Esto requiere que el estado cuente con mecanismos eficaces para garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades, incluyendo el asegurar procesos imparciales de monitoreo y acceso a reparaciones en situaciones donde los gobiernos no implementan ciertos derechos específicos.

Para el 2013, los gobiernos nacionales realizan evaluaciones participativas de riesgo a nivel local.

El punto de inicio para la reducción de riesgos climáticos y de desastres para las comunidades vulnerables está en el conocimiento local de las amenazas, capacidades y vulnerabilidades, los roles y responsabilidades de la comunidad local y de sus instituciones. Las evaluaciones y mapeos diferenciados por género (que incorporan tanto el riesgo ante desastres como del cambio climático), es esencial para guiar la planificación de las decisiones de inversión pública incluyendo la programación local de los principales sectores de desarrollo. Algo muy importante es que la evaluación local del riesgo puede facilitar una adecuada línea base para medir los

impactos de futuros desastres y del cambio climático, ayudando así a que las personas responsables de tomar decisiones puedan evaluar mejor las pérdidas por desastres, fortaleciendo así el argumento político y económico pro un desarrollo sensible al riesgo.

Para el 2013, los gobiernos nacionales fortalecen su responsabilidad y rendición de cuentas de acciones de reducción del riesgo de desastres para con el pueblo y con aquellos que proveen los recursos.

Hay un amplio consenso que para cerrar la brecha entre el discurso político y la práctica local, es necesario que las instituciones estatales y privadas rindan cuentas a las poblaciones en situación de riesgo. Cuando la rendición de cuentas públicas y legales está basada en la concientización y participación pública, puede fortalecer la apropiación pública de la agenda de reducción de riesgo. Algunas maneras prácticas para fortalecer la rendición de cuentas en la esfera pública son:

Gobiernos nacionales operativizan los requisitos procesales de derechos humanos. Ej. El derecho a la no-discriminación, a la información, participación y remedio.

Los gobiernos nacionales y donantes facilitan evaluaciones regulares del progreso en la RRD a nivel local a través de monitoreos con la participación de diversos actores, y sistemas para informar y verificar que incluyan el involucramiento de las comunidades locales y las OCB.

Los gobiernos nacionales establecen objetivos específicos y con límites de tiempo, hitos definidos y líneas base para impulsar el progreso hacia objetivos y resultados alcanzables a *nivel local*.

Las alianzas entre el gobierno y la sociedad civil diseñan estándares locales para incorporar el riesgo de desastres en los programas de desarrollo socio-económico.

Los gobiernos nacionales impulsan mecanismos apropiados de cumplimiento y de exigencia, incluyendo mecanismos que permiten que la población en general pueda presentar sus reclamos.

Los gobiernos nacionales implementan campañas de educación pública y de comunicaciones para forjar cambios en los conocimientos y actitudes del pueblo acerca del riesgo de desastres y las medidas de reducción de riesgo.

Para el 2013, todos los actores de la RRD priorizan acciones que afrontan los factores subyacentes del riesgo

A la fecha, el progreso nacional del MAH se ha logrado a través del fortalecimiento de políticas, legislaciones y marcos institucionales para la preparación ante desastres y su respuesta. Hay evidencia abrumadora que demuestra que los procesos de desarrollo actuales (entre ellas los procesos de crecimiento económico y el urbanismo asociado) causan daños al ambiente, incrementan la exposición de personas y bienes al riesgo de desastres, y no son sostenibles a largo plazo. A fin de lograr una reducción sustancial en las pérdidas por desastres, las políticas y estrategias para la reducción de riesgo deben priorizar acciones que apunten a los factores subyacentes que conforman el riesgo².

De manera importante, esto requerirá que se hallen maneras de que las instituciones formales y no-formales y los grupos comunitarios participen en los procesos de planificación y de toma de decisiones, especialmente cuando se trata de agencias externas o intereses comerciales responsables de grande infraestructuras físicas e inversiones económicas del sector privado. Para lograr esto, los actores del desarrollo deben invertir con acciones que fortalezcan las capacidades de gobernanza del riesgo de las instituciones del estado a nivel sub-nacional, local e instituciones privadas para que logren los cambios necesarios en consulta con las personas que viven en situaciones de riesgo.

² Ver el GAR 2009 Factores Subyacentes del Riesgo

Para el 2012, las NNUU emprende una iniciativa con diversos actores para diseñar el “Marco Común de Resiliencia” para armonizar las distintas intervenciones del desarrollo

Desde el nivel de hogares, las personas comprenden la pobreza, los desastres y el cambio climático de manera integral. Sólo se logrará fortalecer la resiliencia comunitaria de manera efectiva través de los varios temas (ej. Reducción del riesgo de desastres, adaptación climática, reducción de pobreza, protección social, seguridad alimentaria) cuando se conecten de manera estratégica en el enfoque actualmente fragmentado y diverso del desarrollo (ver el párrafo 8.10 del Resumen del Presidente).

Juntamente con el diseño de un marco de resiliencia a nivel local basado en los derechos, las herramientas relacionadas de evaluación, planificación y monitoreo podrían: 1) lograr mejor coherencia, coordinación y colaboración entre los diversos sectores; 2) reducir sustancialmente la duplicación de esfuerzos por diferentes instituciones, logrando así la optimización de recursos y un mayor impacto; y 3) guiar la planificación e implementación conjunta de programas. Esta estrategia debe ser diseñada con urgencia a fin de pensar en un marco pos-2015 para el MAH y los ODM.

Para el 2013, los donantes y los gobiernos diseñan estrategias financieras innovadoras para movilizar recursos y fortalecer las capacidades locales de gobernanza del riesgo.

La encuesta de la VPL identificó la falta de recursos económicos como el principal limitante que impide convertir las políticas y legislaciones en acciones tangibles a nivel local. Las funciones administrativas de autoridades locales, como la planificación y coordinación, no son acompañados con suficientes recursos humanos y económicos, experticia técnica y fortalecimiento de capacidades institucionales para lograr una implementación eficaz que incluye la incorporación de la reducción de riesgos de desastres en la programación sectorial.

Se necesitan con urgencia estrategias financieras económicas que permitan crecimiento en las capacidades institucionales locales y que proveen presupuestos específicamente designados para apoyar la acción local. Para ver un ejemplo de un mecanismo de financiamiento apropiado para apoyar las metodologías de presupuestos participativos, vea el “Fondo de Resiliencia Comunitaria” financiado por GFDRR y administrado por Groot International.