

FORO DEL CONSORCIO PROVENTION 2008

De lo local a lo global:
Reducción de riesgos de desastres centrada en personas

8 al 10 de abril de 2008, Hotel El Panamá, Ciudad de Panamá

Nota conceptual

La agenda de reducción de riesgos de desastres (RDD) sigue construyendo el momento, estimulada por catástrofes trágicas, un cabildeo activo, y la atención global lograda por el tema del cambio climático. Los últimos años han sido testigos de desarrollos importantes relacionados con las políticas globales y el apoyo a la RRD, incluyendo la creación o revisión de políticas de RRD en varias agencias donantes bilaterales e instituciones financieras internacionales (IFIs), el establecimiento de la Instalación Global del Banco Mundial para la Reducción de Desastres y Recuperación (GFDRR), cambios estructurales para fortalecer la Estrategia Internacional del sistema Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UN/ISDR), y la adopción del Plan de Acción de Bali en la COP-13. Sigue siendo un reto crítico el traducir estos compromisos globales en cambios en el terreno.

Hay una creciente percepción de que a pesar de que ha habido avance dentro del dominio de políticas públicas a nivel macro, el sistema actual aún no está trayendo los cambios requeridos a nivel sub-nacional y local. Mientras que todos estamos de acuerdo en que se necesita tiempo para que estos esfuerzos globales lleguen abajo, la lección de décadas de espera para “economías de goteo” para aliviar la pobreza debe enseñarnos que el esperar no es suficiente. La efectividad de estas inversiones y esfuerzos de RRD en los niveles espaciales más altos finalmente necesitará ser medida a través de cambios notorios en términos de vidas salvadas, personas protegidas, pérdidas evitadas y sustentos asegurados en un contexto local. Desde inicios de los noventa, el número global de fatalidades de desastres ha bajado gradualmente principalmente debido a una mejor preparación para desastres y alerta temprana en una serie de países de alto riesgo tales como as Bangladesh y estados africanos propensos a la sequía. Sin embargo, en la última década, el número total de personas afectadas y las pérdidas económicas resultado de los desastres sigue creciendo (CRED, 2008). Estos impactos caen de manera abrumadora sobre los pobres.

Algunos observadores resaltan que la falta de avance en términos de reducción de la vulnerabilidad se debe en parte a los limitados recursos asignados y la atención de políticas prestada a enfoques de RRD más centrados en las personas. Ellos identifican tres fallas substanciales en las estrategias de RRD actuales:

1. Una falla es un fuerte enfoque en el fomento de sistemas e instituciones sin una clara evidencia de que esto se está traduciendo en la mejora de los niveles de seguridad y protección de comunidades en riesgo. Mientras la creación de marcos de trabajo, plataformas y redes puede proveer mayor cohesión conceptual y facilitar intercambio de conocimientos entre las distintas circunscripciones existe el riesgo de que los sistemas y marcos de trabajo se conviertan en una meta en sí. La referencia a y el cumplimiento de los marcos de trabajo no es garantía de una RRD efectiva. Los marcos de trabajo legales, si no se hacen cumplir, no necesariamente llevan a mejor protección. Las evaluaciones de riesgo, si no van seguidas de medidas de reducción de riesgos concretas, tienen efectividad limitada. Las campañas de creación de conciencia si no se traducen en cambios de comportamiento pueden tener solamente efectos marginales en la seguridad de la gente. El enfoque actual orientado en los insumos que aborda el cumplimiento con las necesidades de los marcos de trabajo necesita desviarse hacia un abordaje más orientado a los resultados de la efectividad de todo el sistema actual de fomento de esfuerzos.
2. Mientras que los actores gubernamentales e intergubernamentales sin duda juegan un papel importante en la reducción de la vulnerabilidad y los riesgos, los retos que vienen compuestos de un clima cambiante requerirán la participación de todos los segmentos de la sociedad en pie de igualdad. Un enfoque multi-actores e incluso multi-rol a la RRD es absolutamente requerido para abordar los riesgos

de desastres de manera eficiente, integrada y sostenible. Desde las bases hasta quienes preparan las políticas, cada jugador tiene un papel esencial en el manejo de riesgos. Y mientras que los roles tradicionalmente concebidos son un buen punto de partida, los roles de expansión y traslape son necesarios para acelerar la RRD. Por ejemplo, el papel de los medios de comunicar los temas de riesgos al público en general es crítico. Pero pueden apoyar una RRD acelerada si también trabajaran como guardianes y defensores. Los académicos también puede apoyar estos esfuerzos siendo más que observadores neutrales del riesgo. Muchas ONG están expandiendo su rol tradicional de apoyar la creación de conciencia y la abogacía, realizando excelentes investigaciones, y probando en el campo desarrollos innovadores y estrategias de RRD. Los donantes juegan un papel clave en el desarrollo de recursos y el fomento de capacidades, pero podrían hacer más para hacer valer la primacía de los recursos humanos y presionar a los gobiernos nacionales para que honren sus compromisos. Los gobiernos nacionales pueden crear las condiciones necesarias para la RRD a través del desarrollo de marcos de trabajo legislativos, planes y presupuestos. Sin embargo si los gobiernos nacionales no promueven la participación popular en estos procesos el papel nacional no está completo. Las autoridades locales también necesitan promover la participación de la población en sus decisiones. Finalmente, en muchos países, el sector privado está yendo más allá de su rol convencional de proteger su fuerza laboral—adoptando escuelas para modernización sísmica, controlando la cría de mosquitos en las comunidades alrededor de las fábricas, etc. Así, las instituciones y grupos deben ser motivados a repensar y expandir sus roles para una efectiva implementación de la RRD, particularmente en países donde el compromiso de los actores gubernamentales es limitado, sus recursos y capacidades son insuficientes, o están luchando con conflictos, crisis económicas, etc.

3. Una tercera falla es un enfoque muy fuerte en medidas físicas orientadas en proteger edificios, infraestructuras e instalaciones críticas con atención limitada a los temas de vulnerabilidad social “centrada en las personas” y de sustento. Los abordajes de reducción de riesgos participativos a nivel local muestran que la vulnerabilidad puede variar substancialmente dentro de las comunidades y que las soluciones específicas de contexto necesitan ser buscadas. Estos abordajes también muestran que las personas, a pesar de su vulnerabilidad, frecuentemente también poseen habilidades, extraordinarias, capacidades y conocimiento local sobre los que las iniciativas locales de RRD necesitan construirse. Por tanto un abordaje multi e inter disciplinario es esencial en el que las intervenciones técnicas y físicas se mezclen con abordajes social y culturalmente sensibles.

La sociedad civil tiene una contribución única que hacer hacia el desarrollo de estos abordajes centrados en las personas y en construir comunidades más seguras, más resilientes por una serie de razones:

- La gente local y las organizaciones de base local son los actores principales inmediatos y más próximos en la reducción de desastres y recuperación.
- Las organizaciones de base tienen una presencia establecida en las aéreas afectadas, experiencia relevante y habilidades basadas en una comprensión del contexto local.
- Frecuentemente tienen las relaciones de trabajo con y el acceso a gente pobre que son esenciales para asegurar que las necesidades y prioridades de los más vulnerables y marginalizados sean tomadas en cuenta.
- Las organizaciones de base tienen una habilidad de movilizar comunidades y de aprovechar el conocimiento y los recursos indígenas (incluyendo el acceso a una fuerte base de voluntarios).

Sin embargo, también existen limitaciones y retos significativos al trabajar con los grupos de la sociedad civil relacionados con tales temas ya que la diversidad y fragmentación del sector, el relativamente pequeño tamaño de los actores locales, las bajas capacidades de absorción, los recursos financieros limitados, estructuras de manejo débiles, temas de responsabilidad y representación.

Un enfoque más centrado en las personas para la RRD debe por tanto no ser visto como única responsabilidad de la sociedad civil sino como una responsabilidad colectiva de todos los actores en el sistema de RRD. ProVention ha aumentado substancialmente durante los últimos años su participación y apoyo en el trabajo local de reducción de riesgos. Está desarrollando un Fondo Comunitario de Resiliencia de Desastres, que está siendo probado en India e intenta proveer pequeñas donaciones directamente a las comunidades en riesgo. El Consorcio también tiene fuertes vínculos con GROOTS, una red global de organizaciones de mujeres de base. Es miembro activo de la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil de RRD y está colaborando con el desarrollo de la Alianza Global para RRD.

En el Foro de Panamá cada sesión mira formas de promover enfoques de RRD centrados en las personas. La sesión de **clima y RRD** discutirá cómo las perspectivas locales pueden ser integradas más efectivamente en la preparación global y nacional de políticas sobre desastres y riesgos del clima. La sesión sobre **mujeres de base e indígenas** buscará formas de trabajar sobre las habilidades de las mujeres y sobre el

conocimiento indígena cuando se desarrollan estrategias de RRD. La sesión de **comunicando el riesgo** explorará formas de utilizar videos participativos para involucrar directamente a las comunidades en la creación de conciencia y el abordaje del riesgo. La sesión de escalando los esfuerzos desde la base discutirá temas del alcance y la sostenibilidad de las iniciativas de RRD de la sociedad civil. La sesión de **juventud** mirará distintas maneras de involucrar a la gente joven en el debate de RRD. La sesión de **financiamiento de riesgo** discutirá el rol de las Asociaciones Público Privadas para reunir diferentes juegos de actores para abordar las deficiencias de recursos y económicas que afectan la toma de decisiones en la reducción del riesgo. Finalmente la **asamblea de riesgo urbano**, incluirá visitas a asentamientos informales en la ciudad de Panamá y discusiones con comunidades en riesgo.

El dar a la gente local una voz en los procesos globales e RRD, sin embargo, debe ir más allá de invitar a los representantes de base a las reuniones globales o desarrollar casos de estudio de buenas prácticas de CBDRM. Para que el sistema actual de RRD logre una diferencia real en el terreno, se requerirán una representación más fuerte de los representantes de la sociedad civil, un importante giro en los flujos actuales de recursos y significativas inversiones en el fomento de capacidades de RRD a nivel local.