



Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización

“Hoy la comunidad internacional es consciente de que los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre deben integrarse sistemáticamente en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza. [...] El desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, el buen gobierno y la reducción de los riesgos de desastre son objetivos que se refuerzan mutuamente. Para poder hacer frente a los desafíos, es preciso redoblar los esfuerzos” - Marco de Hyogo para 2005-2015.

La gobernabilidad es el paraguas bajo el cual se lleva a cabo la reducción del riesgo de desastres. Para que ésta pase a ser un principio estructural en los sectores decisivos para el desarrollo será necesario contar con conciencia pública, voluntad política y una capacidad suficiente. Gracias a su amplia experiencia en reducción del riesgo de desastres, gobernabilidad democrática y desarrollo, el PNUD está llevando adelante un trabajo práctico y conceptual sobre gobernabilidad y transversalización de la reducción del riesgo de desastres.

REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y GOBERNABILIDAD

Las amenazas naturales por sí solas no provocan desastres. Es más bien la vulnerabilidad de las poblaciones de los países la que incide directamente sobre la magnitud del desastre. Por ello, es fundamental contar con un gobierno que ayude a garantizar la capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas. La gobernabilidad influye la predisposición y voluntad de los agentes nacionales y sub-nacionales (incluidos gobiernos, parlamentarios, funcionarios públicos, medios de comunicación, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) para coordinar las acciones orientadas a gestionar y reducir los riesgos relacionados con los desastres.

Es esencial contar con una conciencia pública suficiente para reconocer y abordar el riesgo, y con la voluntad política necesaria para establecer políticas y asignar recursos suficientes. Asimismo, es necesario que las instituciones tengan capacidad de gestión y

coordinación suficiente para gestionar e integrar los esfuerzos de los sectores relevantes y dar cuenta de las comunidades vulnerables y pobres. Dicha capacidad depende en última instancia del capital social, físico, económico y ambiental de una sociedad. Entre los principios del buen gobierno destacan la participación amplia, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la capacidad de respuesta. Todos estos principios son tan importantes para la reducción del riesgo de desastres (RRD) como lo son para el desarrollo en general. Otro de los criterios de buen gobierno que resulta primordial para lograr una recuperación de desastres eficaz y sostenible es el principio de asegurar que se tengan en cuenta las voces de los más pobres y los más vulnerables en las decisiones sobre la asignación de los recursos que les afectan.

La transversalización de la RRD es un proceso de gobernabilidad que permite la integración sistemática de las preocupaciones de RRD en los ámbitos de desarrollo pertinentes. En otras palabras, unas estructuras de gobierno sensibles, transparentes, eficientes y responsables contribuirán a crear un entorno en el que la RRD pueda institucionalizarse como principio fundamental del desarrollo sostenible. En este sentido, para construir comunidades resistentes en aquellos países propensos a desastres será necesario a) que los factores de riesgo subyacentes se tengan en cuenta de manera continua en todos los sectores pertinentes, y b) que los estándares y medidas de reducción del riesgo sean parte integral de la planificación y la prestación de los servicios y procesos de desarrollo básicos (educación, medio ambiente, salud).

¿Qué es la gobernabilidad?

El PNUD define gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles, comprendiendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuáles ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales. La gobernabilidad incluye al Estado pero lo trasciende, abarcando a todos los sectores de la sociedad, incluidos el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

EL RETO

A pesar de que se reconoce que el buen gobierno y la RRD son objetivos que se refuerzan mutuamente, la todavía falta mucho para que la comunidad internacional comprenda plenamente esta vinculación. Con este fin, el PNUD emprendió en 2007 un primer paso, consistente en una revisión global de su apoyo a los sistemas institucionales y legislativos de RRD. La revisión reveló que "si bien la gestión y la reducción de riesgos está cada vez más presente en las políticas, planes y estrategias gubernamentales de desarrollo [...] no se trata como una preocupación verdaderamente multisectorial". Del mismo modo, el resumen del Informe de Evaluación Mundial sobre Reducción de Desastres de 2009 concluyó que "en muchos países, los arreglos de gobernabilidad para la reducción del riesgo de desastres no facilitan la integración de las consideraciones de riesgo en el desarrollo. En general, la conexión que se establece entre los acuerdos institucionales y legislativos para la reducción del riesgo de desastres, por un lado, y los sectores de desarrollo, por el otro, es muy débil."

Muchos de los países que son propensos a sufrir desastres todavía no han asumido la importancia de incorporar los temas de RRD como prioridad y principio fundamental de sus prácticas de desarrollo. Esto lleva a que no se incluya la RRD en las políticas, la planificación y ejecución de desarrollo del país lo cual genera nuevos y reforzados patrones de riesgo de desastres, y en última instancia un mayor riesgo de pérdida de vidas y medios de subsistencia. La experiencia del PNUD en unos 100 países en desarrollo propensos a desastres en contextos muy diversos, le confiere a la organización una posición única para impulsar la agenda de estos temas prioritarios.

EL PAPEL DEL PNUD

Como uno de los mayores organismos operativos de desarrollo, con un papel fundamental en la coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel de país, y dada su amplia experiencia en materia de RRD, gobernabilidad e incorporación de temas transversales como género o VIH, el PNUD tiene una capacidad excepcional y una gran responsabilidad en el trabajo práctico y conceptual sobre los vínculos entre RRD, gobernabilidad, transversalización y desarrollo. Así, la RRD es ya uno de los principios fundamentales que guían todas las actividades relacionadas con la respuesta a los desastres, la recuperación, preparación y mitigación del área de práctica de prevención de crisis y recuperación del PNUD. Además, el PNUD apoya a sus socios nacionales y locales en la incorporación de la RRD en los sectores clave de desarrollo y en la programación estratégica del desarrollo. Por ejemplo, en Kirguistán, el PNUD ha

prestado asistencia técnica para incorporar la RRD en el actual proceso de descentralización. En Georgia, el PNUD ha incidido con éxito en la incorporación de la RRD en la estrategia de desarrollo regional a cinco años de la región de Shida Kartli. En la India y Pakistán, el PNUD ha apoyado la formación de cientos de ingenieros, albañiles y arquitectos en técnicas de construcción resistentes a los desastres. Por su parte, PNUD México ha combinado de forma estratégica la recuperación de ecosistemas y los esfuerzos de RRD.

El trabajo del PNUD en RRD, gobernabilidad y transversalización está coordinado desde la Iniciativa Global de Transversalización (GMI, por sus siglas en inglés) de la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del PNUD. El objetivo de esta iniciativa es desarrollar un trabajo de fuerte carácter nacional que ayude al PNUD a avanzar en su comprensión y práctica de las dimensiones de gobernabilidad en la RRD (incluyendo disposiciones organizacionales, políticas, estrategias y legislación a nivel nacional) y de la transversalización de la RRD en el desarrollo. Además, la GMI promueve la incorporación del componente de reducción del riesgo como dimensión integral de las políticas, programas y estrategias del PNUD y de sus socios, y ha desarrollado un marco práctico se sirve de orientación clara para la incorporación de la RRD a nivel nacional, de manera sistemática y estratégica.



El marco del PNUD para la transversalización de la RRD se compone de cinco esferas de compromiso interconectadas.

Entre las actividades de la GMI destacan: la prestación de servicios técnicos y el asesoramiento a las oficinas de país de las Naciones Unidas y a las contrapartes gubernamentales en temas de transversalización y gobernabilidad para la RRD; el apoyo a la planificación estratégica de las Naciones Unidas para mejorar la

incorporación de la RRD en los países propensos a riesgos y desarrollar capacidades para integrar la RRD a nivel nacional a través del desarrollo de herramientas, como paquetes de formación especializada y estudios de casos prácticos; la incorporación de la RRD en otras áreas prioritarias del PNUD (como Energía y Medio Ambiente, Reducción de la Pobreza o Gobernabilidad Democrática), así como otras áreas transversales prioritarias como Cambio Climático y Género; la promoción de la armonización de los esfuerzos globales de transversalización y gobernabilidad; y el estudio de la compleja relación que existe entre desastres y conflictos.

SERVICIOS DE APOYO DEL PNUD

La gobernabilidad y las intervenciones de transversalización de la RRD forman parte integrante de la mayoría de los programas y proyectos de RRD del PNUD. Algunas de las actividades realizadas por el PNUD son:

Apoyo a la política de RRD, desarrollo del marco regulador y legal y reforma

Las políticas, leyes y normativas constituyen la base sobre la cual se pueden construir estrategias para incorporar la reducción del riesgo en la práctica del desarrollo. El PNUD presta asistencia técnica para el establecimiento de marcos de política pública, jurídicos y normativos; procedimientos de aplicación e incentivo/desincentivo basados en la legislación y políticas de RRD, la preparación de planes de acción locales y nacionales para incorporar una RRD descentralizada en el proceso de desarrollo; y procesos de revisión y actualización para mejorar las políticas y el marco normativo y legal de la RRD.

Incorporación de RRD descentralizada en el desarrollo local

Aunque algunos aspectos de la RRD puedan estar centralizados, muchos otros serán más eficaces si son transferidos al nivel local, como la participación, el seguimiento y la mediación. El PNUD presta apoyo técnico para la integración de la RRD en el marco nacional de descentralización; realiza campañas de sensibilización pública que tienen en cuenta las necesidades locales y son de propiedad o gestión local; preparación de propuestas detalladas y financieramente viables para ampliar el mandato y la cobertura de los centros de información de desastres locales.

Análisis de RRD

Para ser eficaces, el desarrollo de capacidades, la incidencia y la programación requieren un análisis minucioso. El PNUD apoya diversos tipos de análisis, como el análisis de política sectorial sobre las leyes

relativas a los desastres de un país y su revisión, el análisis de financiamiento de la gestión de riesgos, englobando el gasto del sector público en RRD, socorro y respuesta, y la evaluación para identificar las principales carencias de capacidades en materia de RRD, lo cual constituye la base para la incorporación de actividades de RRD en los proyectos presupuestados en cada nivel de los planes de desarrollo.

Promoción, sensibilización y educación en RRD

Dentro de la labor de RRD del PNUD, las actividades de promoción y sensibilización del público ocupan un lugar prioritario. Junto a sus socios nacionales y locales, el PNUD colabora en la organización de seminarios con parlamentarios, medios de comunicación y la sociedad civil en temas relacionados con la asignación de fondos de RRD y en el establecimiento de agencias locales de manejo de desastres, mecanismos para integrar la RRD como parte de los programas de formación oficiales de los funcionarios de medio y alto nivel de los gobiernos y organismos provinciales y nacionales, y la integración de temas de RRD programas de enseñanza secundaria y primaria existentes como, por ejemplo, los programas con medios de comunicación o programas orientados a la sensibilización del sector privado en temas de riesgos de desastres.



A través las escuelas, los niños y niñas pueden aprender a asumir un rol activo en la reducción del riesgo de desastres (© UN Photo/Eskinder Debebe).

Alianzas y redes para la RRD

La RRD es un tema transversal complejo que requiere un enfoque interdisciplinario y multi-nivel que englobe los conocimientos, habilidades y recursos de los diferentes actores. El PNUD presta asistencia sobre cómo establecer plataformas nacionales y locales de gestión de riesgos de desastres, asociaciones y redes de intercambio de conocimientos de RRD y desarrollo, y estrategias de movilización de recursos innovadoras, como asociaciones público-privadas.

EL PNUD EN ACCIÓN

Indonesia

En 2007, con la aprobación de la gestión de desastres Ley 24/2007, Indonesia inició una nueva vía en materia de RRD. Esta ley dota a los ciudadanos de Indonesia de derechos individuales de protección en caso de desastres. Esta ley representa un logro de la Sociedad de Indonesia para el Manejo de Desastres (MPBI, por sus siglas en inglés), una organización nacional indonesia apoyada por el PNUD. El trabajo de la MPBI ha sido crítico para que las disposiciones de la Ley de Gestión de Desastres se concreten lo suficiente como para hacer de la RRD una realidad.

Lo más importante de esta ley es que en ella se detallan las sanciones en forma de multas o penas de prisión aplicables a las personas y organizaciones, tanto del sector público como del privado, por no cumplir la ley. La ley incluye un apartado específico sobre protección directa en desastres y servicios de respuesta en casos de desastre, y establece los derechos de los individuos a la información, la educación y la formación en materia de RRC. La ley también hace un llamado a la creación de un nuevo organismo nacional de gestión de desastres y de organismos provinciales de gestión de desastres que faciliten la participación activa de organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales y grupos indígenas.

Con la aprobación de esta ley, el gobierno hizo de la RRD una de sus nueve prioridades nacionales de desarrollo y aumentó de forma sustancial la financiación para dar respuesta a este tema. En 2008, se destinaron 150 millones de dólares a la mitigación pre-desastre, un aumento significativo con respecto a los 16 millones de dólares aprobados el año anterior. El PNUD sigue apoyando al Gobierno de Indonesia a través de diversos programas nacionales y provinciales para integrar los principios de la Ley de Gestión de Desastres en las actividades de desarrollo comunitario y abordar las causas estructurales de los desastres.

La India

El proceso de integración de la RRD en el curriculum escolar indígena comenzó en 2003. La Junta Central de Educación Secundaria fue la primera en introducir la RRD en sus programas de estudio de la asignatura de ciencias sociales en los grados 8, 9 y 10. Los contenidos de los libros de texto fueron diseñados y elaborados por un comité de maestros, académicos y personal del PNUD, e incluyen capítulos sobre riesgos, el desarrollo de planes de preparación y respuesta, las actividades de búsqueda y rescate, primeros auxilios y simulacros en las escuelas. Además, se realizaron cursos de capacitación para maestros con el fin de mejorar sus conocimientos en gestión de desastres y proporcionar los conocimientos necesarios para llevar a cabo los ejercicios. Se tuvo especial cuidado en garantizar que la información sobre RRC añadida al plan de estudios tuviera en cuenta las cuestiones de género. La formación del profesorado también incluye información sobre los temas de género que afectan a la RRD. En una siguiente etapa, se incorporó la RRD en el plan de estudios de secundaria.

A nivel local, en el distrito Tiruvallur de Tamil Nadu, PNUD India ha apoyado obras de títeres como medio para aumentar la sensibilización de los escolares. Los guiones de las obras fueron especialmente redactados para evitar reforzar estereotipos de género y mostrar a los espectadores que tanto hombres como mujeres pueden desempeñar un papel importante en la RRD.

PARA MÁS INFORMACIÓN:

www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risk.shtml
www.preventionweb.net
www.undp.org/cpr/disred/documents/wedo/ils/ils_esummary.pdf

