

Memorias del Taller

Del manejo de la emergencia a la gestión integral del riesgo



Con el auspicio de:



PNUD / BCPR

El Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) es parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Trabaja en la prevención de conflictos, reducción de riesgos y en la recuperación temprana luego de ocurrida una situación de crisis. El equipo del PNUD/BCPR apoya a los gobiernos locales y nacionales en la evaluación de necesidades, desarrollo de capacidades, coordinación de procesos de planificación y definición de políticas.

UNETE

Grupo técnico interagencial cuyo propósito es el de apoyar la capacidad de respuesta del Sistema de Naciones Unidas frente a la ocurrencia de desastres naturales o emergencias humanitarias. Coopera técnicamente con el Gobierno Nacional coordinando los esfuerzos interinstitucionales y de la cooperación internacional para un apoyo efectivo.

Coordinador Residente
Sistema de ONU-Ecuador
Representante Residente PNUD

René Mauricio Valdés

Gerente Área de Gobernabilidad
Democrática-PNUD

José Augusto

Asesora Nacional de Gestión
del Riesgo-PNUD

Jeannette Fernández

Recopilación y Edición

María Elena Enríquez
Camilo Cárdenas
Jeannette Fernández
Martha Moncayo
Diego Erazo

Diseño y Diagramación e Impresión

Nuevo Arte

ÍNDICE

Presentación	5
Prólogo	7
Reconocimientos	9

Resumen	10
----------------------	----

Presentaciones Resumidas

Memorias: TALLER DE TRABAJO: “DEL MANEJO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO” 27 y 28 de marzo de 2008

Parte I

El Contexto Nacional y Global de la Gestión de Riesgos

Visión del Gobierno Nacional frente a la Gestión Integral del Riesgo: Lorena Cajas, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa

Una visión Integral de la Gestión del Riesgo: Camilo Cárdenas, BCPR/PNUD – Colombia

De la Emergencia a la Gestión Integral del Riesgo

Emergencia por inundaciones 2008: Carolina Portaluppi, Ministra del Litoral – Ecuador

Evaluación del paso de la emergencia a la Gestión del Riesgo: Linda Zilbert, PNUD

Preparativos y manejo de la emergencia: Mónica Trujillo, PNUD República Dominicana

Acciones de prevención y mitigación del riesgo de desastre: Marco Antonio Giraldo, PNUD - Colombia

Los procesos de recuperación post desastres: aprendiendo de otras experiencias nacionales y regionales

El plan maestro de Corpecuador 1998 – 2008: Javier Casal, Corpecuador - Ecuador

Proceso de recuperación por efectos de la estación lluviosa 2008: María Eloísa Velásquez, Senplades - Ecuador

Institucionalidad para los procesos de recuperación: Camilo Cárdenas, BCPR/PNUD - Colombia

Importancia de los niveles locales en la implementación de los procesos de recuperación: Marco Antonio Giraldo, PNUD - Colombia

PARTE II

Reunión de mesas sectoriales y equipo de plan de respuesta

Albergues

Ayuda Humanitaria

Agua, servicios básicos y saneamiento ambiental

Alimentos

Agropecuaria y productiva

Infraestructura

Salud

Fortalecimiento de Coe's

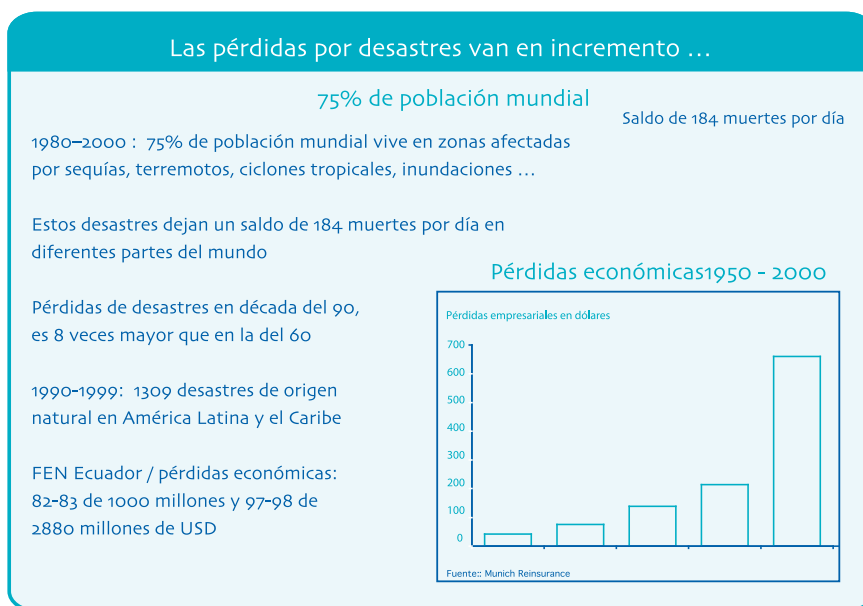
Conocimiento

Lista de participantes

EVALUACIÓN DEL PASO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN DEL RIESGO

LINDA ZILBERT, BCPR/PNUD

Las pérdidas por desastres van en incremento y los desastres en la región han aumentado. Lo preocupante es la indiferencia al mencionarlo.



‘El 75% de la población mundial viven en zonas proclives a desastres; las pérdidas de desastres en la década del 90 fueron mayores que la del 60. En esa década se registró 1.209 desastres.

En Centroamérica se registraron 101 eventos catastróficos en la década del 70 al 80, con una pérdida anual de 238 millones.

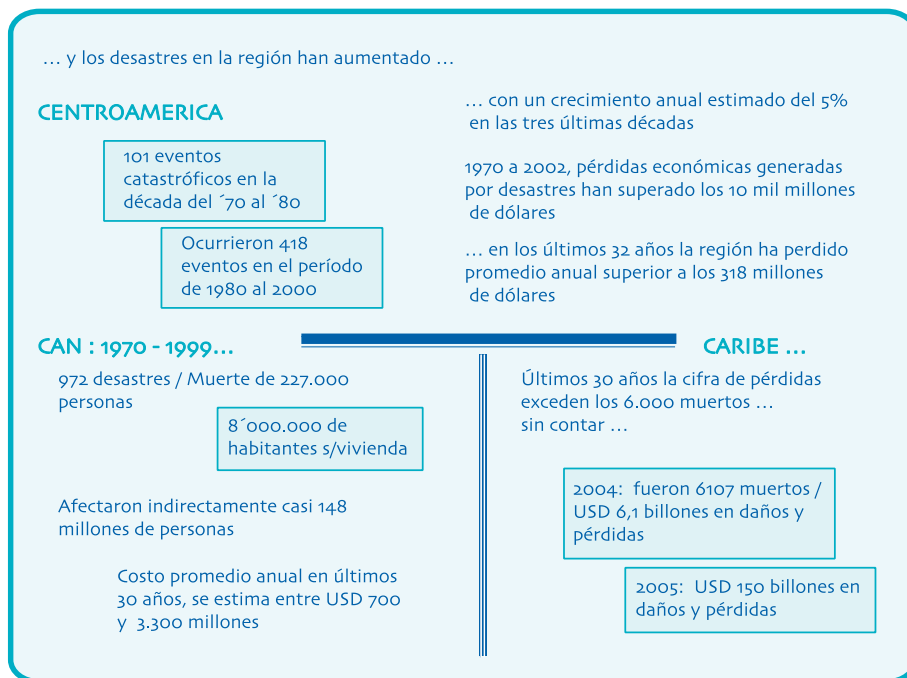
Las pérdidas asociadas a eventos climáticos van también en aumento. Entre el 90 y el 2000 las Naciones Unidas declara la década de reducción de desastres.

Por hacer:

El manejo que se ha dado a situaciones de desastre deja ver que no se están manejando bien las emergencias y no estamos listos ni preparados para afrontarlas. Es una manera de ver que no se están haciendo bien las cosas.

De ahí se parte al análisis:

- Desastres vinculados al fenómeno: inundación, terremoto, huracanes. (Asociándolo solo al fenómeno)
- Pérdidas
- Se estima como un hecho puntual y se ve como algo cíclico.
- Se ha tenido una visión centrada al desastre. Prepararse a afrontar el siguiente; mas no a prevenirlo.



Los especialistas se enfocan a estos 4 aspectos y tienen un rol dentro de todo este proceso de análisis y acción ante desastres. Este es el panorama actual a nivel de Latinoamérica.

A partir de esto se plantea: ¿Por qué en lugar de cómo manejar esa situación, no indagar en el porqué ocurre? ¿Qué lo causa?

Obligando al grupo de trabajo a indagar en la historia y analizar todo el contexto histórico de esos territorios de riesgo.

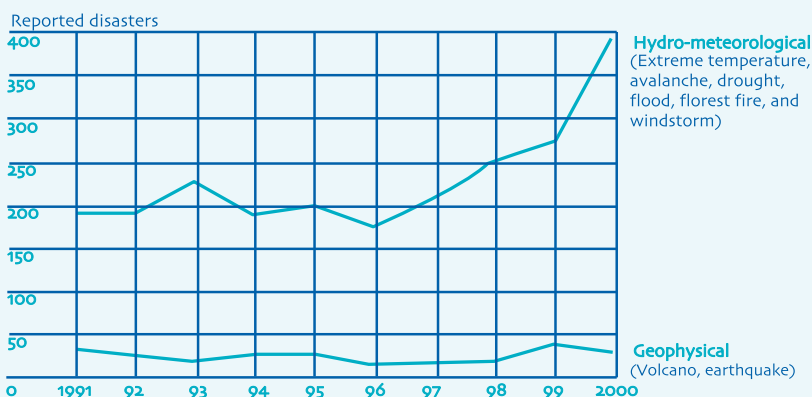
Al proponer esto, el grupo de trabajo se ve obligado vivir, estudiar y entender internamente las zonas de riesgo.

Esto arraiga la concepción del modelo anterior y ese despojo de paradigmas es lo que se vuelve complicado aún. (Manera cortoplacista, salir del apuro, atender al momento la emergencia; pero no con una visión más allá)

Se debe apuntar hacia entender qué factores y causas generan los desastres.

El cambio significa proceso, no es inmediato. (En el año 1963 en Cuba se perdieron vidas y en el año 2000 recién empezaron a ver sus frutos del plan de contingencia ante huracanes que se puso en marcha hace mucho tiempo).

Las pérdidas de desastres asociadas con eventos climáticos extremos se han incrementado en los últimos años (1996 a +)

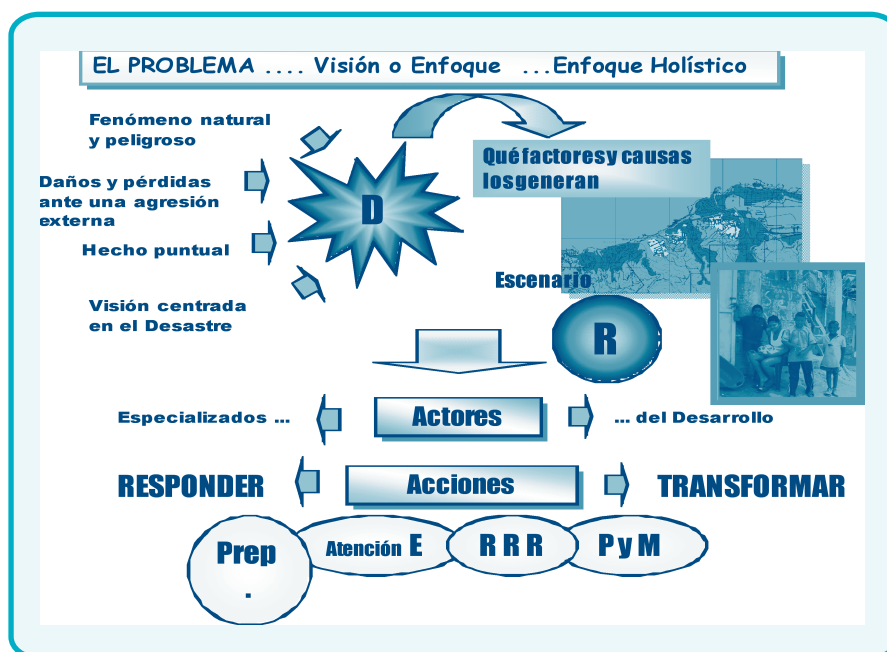


Note: Includes all natural disasters declared by national authorities in OECD and non-OECD countries, regardless of their severity

Source: Center for Research on the Epidemiology of Disasters.

En Venezuela, el caso Caracas - Vargas: produjo graves deslaves y deslizamientos, llevó a mejorar la capacidad de valorar pérdidas y se destinaron mayores recursos a la investigación acerca de ese fenómeno.

El modelo presupone considerar holísticamente variables como el fenómeno natural, los daños y pérdidas ante una agresión externa, el hecho puntual, la visión centrada en el desastre; lo que lleva al cuestionamiento de ¿qué factores o causas los generan? ¿Cuáles son los escenarios posibles? ¿Qué actores participan y cuáles son las acciones inmediatas y a corto, mediano y largo plazo que deben ejecutarse?





Navegando entre dos mares

Emergencia

- ☐ Orientada a mitigar la pérdida de vidas y sufrimiento.
- ☐ No conlleva automáticamente a una recuperación rápida.
- ☐ En muchos casos, la respuesta puede exacerbar las causas de vulnerabilidad implícitas.

Reconstrucción

- ☐ Largos períodos para la realización de estudios, análisis, programas, proyectos, negociaciones de préstamos...
- ☐ La gente inicia de manera espontánea la reconstrucción... reproduciendo condiciones aún más propensas al riesgo, que las que existían antes del desastre.

¿Qué entendemos por recuperación?

Enfocar las acciones de salvar vidas ... a recuperar medios de vida.

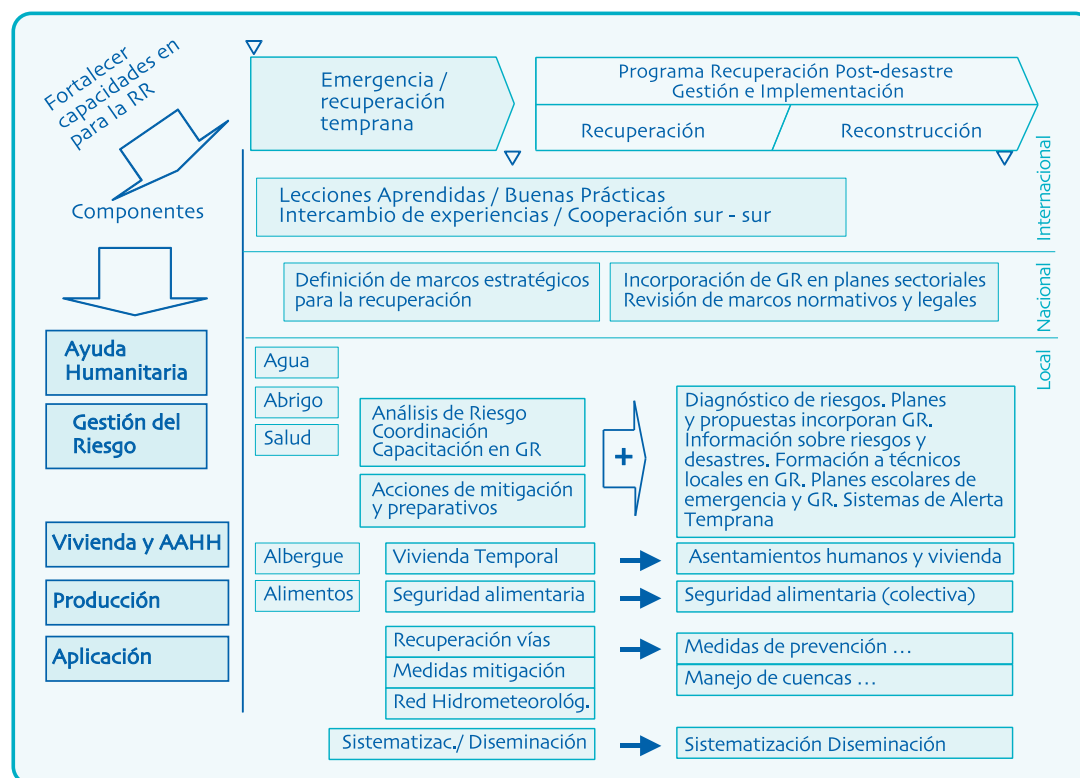
- ☐ Reduciendo los riesgos y asegurando condiciones para el desarrollo futuro. Parte integral de los procesos de desarrollo.
- ☐ Recuperación = transforma mientras repara

Es decir que mientras se responde a las necesidades más urgentes de la población afectada, se aprovechen todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación.

- ▶ La Emergencia y la recuperación no son fases temporales (de 30, 60 o 90 días) que van una a continuación (o primero) que la otra ... primero la emergencia y a continuación la recuperación (Venezuela)
- ▶ Durante la Emergencia se toman (y pueden tomar) decisiones importantes y vitales que marcan la Recuperación: Gestión y organización (Perú, Venezuela, México), recursos (reorientación de recursos, cooperación internacional), planificación (Venezuela y Perú).
- ▶ Un respaldo político del más alto nivel que apuesta a la reducción de riesgos, en los momentos de emergencia y recuperación, es vital ... pero aun más, convertir ese respaldo (con el tiempo) en voluntad y decisiones ... (Perú, Venezuela, Colombia)
- ▶ La Recuperación es muchas veces un proceso voluntario de los afectados reponiendo lo perdido ... mientras que desde las instituciones se sigue "planificando la Recuperación" (Perú, Venezuela).
- ▶ Se trata de proteger no sólo la vida (alimentos, abrigo, salud) en lo inmediato ... sino también los medios de vida (o la vida de allí en adelante) (Venezuela)
- ▶ La recuperación no puede estar centrada en la reposición o reparación de los daños físicos (Venezuela)
- ▶ Cuidado con la reconstrucción de los riesgos o reposición de las vulnerabilidades (Perú: FEN, reubicaciones Rímac y Ayacucho)
- ▶ Las crisis pueden ser una oportunidad de cambio y modernización de marcos institucionales, roles, políticas de planificación, etc. (Nicaragua)
- ▶ Tomadores de decisión asumiendo las operaciones ... organismos de respuesta pretendiendo asumir la gestión del riesgo = reducción de riesgo = planificación del desarrollo (Perú, Nicaragua)
- ▶ Las emergencias "no esperan" a que las comunidades se hayan recuperado para volver o seguir ocurriendo ... tampoco la recuperación puede ni debe esperar ... es un proceso de acciones y decisiones que se deben acelerar y por lo tanto planificar y anticipar.
- ▶ Todas las situaciones no son iguales ... y por tanto atender la emergencia y la recuperación debe responder a cada circunstancia (terremoto – inundaciones en comunidades agrícola)
- ▶ El desastre y la recuperación (... y la reconstrucción) son y forman parte del continuo ... del Desarrollo ... y por ende es necesario transformar condiciones de riesgo a través de impulsar medidas y acciones de preparativos, respuesta, prevención y mitigación.

NO ES POSIBLE EL DESARROLLO SOSTENIBLE ...
ni la "Mejora de la Calidad de Vida de las
poblaciones" ... SIN GESTIÓN DEL RIESGO

SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DEL RIESGO:



Retos (1)

- No reconstruir el riesgo y desarrollar el proceso de recuperación en el marco del desarrollo, combinando una perspectiva de largo plazo con intervenciones estratégicas de corto y medio plazo (rec. prog. = dev. prog.)
- Fortalecer la institucionalidad. Instituciones ad-hoc se pueden convertir en estructuras paralelas, duplicando funciones, mandatos y saltándose los mecanismos de control. El reto es combinar mecanismos de implementación rápida sin erosionar el marco institucional y la gobernabilidad. (Iguales actores/tiempos diferentes)

Retos (2)

- **Reconciliar el corto y el largo plazo.** Debe combinar enfoques de largo plazo con intervenciones estratégicas a corto y medio tiempo. (Tiranía urgencia)
- **Recuperación espontánea, acciones descoordinadas y fragmentadas** (Mitch)
- **Alcanzar a la población más vulnerable.** Esquema inmediateista con enfoque empresarial permite realizar acciones en un plazo muy corto
- Momento muy "sexy" para políticos y empresa privada. Evitar una crisis política. Consensuar un programa articulado con una implementación transparente y pública.

Objetivos generales de una estructura o marco de recuperación

- Organizar el modo de proceder durante la recuperación.
- Buscar que la comunidad y el país se encaminen “nuevamente” hacia un desarrollo sostenible.
- Garantizar un amplio respaldo de todos los sectores involucrados.
- Asegurar que en su implementación participen los actores interesados y, en particular, las comunidades afectadas ... un enfoque territorial.
- Asegurar que responda a las necesidades de recuperación de las poblaciones afectadas, y para ello se requiere conocer y hacer un análisis no sólo de los daños sino también de las necesidades de recuperación y una lectura de las mismas.

Permite también:

- Establecimiento de un diálogo permanente y un espacio de consenso con los sectores políticos, privados y comunitarios y la cooperación nacional e internacional.
- Monitoreo del avance del proceso de recuperación
- Mantenimiento de la transparencia, rendición de cuentas y buena gobernabilidad.

Algunos pasos básicos

- Definir una política nacional que establezca claramente los principios y propósitos que se buscarían durante el proceso de recuperación.
- Definir el marco y los mecanismos institucionales (apoyado al máximo en las instituciones y los mecanismos existentes) para diseñar, coordinar, implementar y monitorear el programa.
- Formular la estructura de la recuperación con base en las necesidades, prioridades, capacidades y recursos existentes y opcionales.
- Desarrollar el plan de recuperación detallando requerimientos programáticos y sectoriales.
- Definir las acciones estratégicas para su ejecución, identificando fuentes de colaboración y estableciendo alianzas para la implementación.