

Lecciones aprendidas luego de la temporada de huracanes

Ejercicio conjunto de Barbados, Cuba, República Dominicana y Haití durante la 1ª Reunión del Comité Directivo de Proyecto de la Iniciativa para el Manejo de Riesgo del Caribe (CRMI PSC, por sus siglas en inglés).

La Habana, 16 de noviembre de 2004

Antecedentes

La temporada de huracanes 2004, a aún dos meses de estar por finalizar, prueba ser una de las peores temporadas de huracanes en la historia reciente del Caribe. En términos del número de países que ya han recibido su impacto (12), de las muertes (más de 2000), y del daño y la destrucción de vivienda, infraestructura y sustento económico, la temporada de huracanes de este año no tiene precedentes. Los huracanes Charley, Francis, Ivan y Jeanne han devastado tanto a países enteros como en el caso de Granada y las Islas Caimán como a amplios bolsones de poblaciones altamente vulnerables en la región de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID). Los efectos de estos desastres, particularmente en el caso de los PEID, son de una preocupación creciente ya que estos eventos demuestran claramente que pueden afectar de manera negativa a la totalidad de la población y de la base económica de estas islas. Esto se vio en Granada luego del Huracán Iván, donde la situación fue de una devastación total, con el 90% de los hogares y estructuras dañadas o destruidas y estimaciones de daños económicos calculados en aproximadamente U\$S 800 millones.

Los desastres no están desasociados del proceso de desarrollo; al contrario, son generalmente una consecuencia de décadas de acumulación de riesgos relacionados estrechamente con procesos no sustentables. Entender y reflexionar acerca de este hecho lamentable debería ser visto como una oportunidad para extraer lecciones aprendidas y reorientar a los actores de desarrollo en la región, permitiéndoles incorporar un enfoque sustentable durante la fase de rehabilitación que evite la reconstrucción de vulnerabilidades.

Dentro de PNUD, **existe un mandato específico para la reducción de desastres** y las Oficinas en cada país (CO por sus siglas en inglés) juegan un rol crucial en el manejo de riesgo de desastre. Los desastres podrían ser considerados como ventanas de oportunidad para reorientar los esfuerzos de desarrollo de una manera más sustentable. Los contextos de rehabilitación y reconstrucción presentan una oportunidad excelente para construir capacidades de desarrollo sustentable, integrando la reducción del riesgo en el proceso, ya que tanto las autoridades como la población y la comunidad internacional están muy sensibilizadas con la condición subyacente de riesgo en sus áreas.

La pregunta es: ¿somos capaces de sacar provecho de la ventana de oportunidad presentada por los recientes huracanes en la región, consolidando en nuestro enfoque y prácticas una posición corporativa para acciones más efectivas en el área de reducción de riesgos de desastre?

La siguiente tabla muestra los fondos movilizados y en negociación para la reducción de desastres en el Caribe durante la temporada de huracanes 2004. Es evidente que hemos tenido recursos para la respuesta y recuperación del desastre, pero ¿somos capaces de usar estos recursos estratégicamente para construir capacidades y apoyar a los gobiernos en un trabajo más permanente de reducción de desastres?

Temporada 2004 de huracanes en el Caribe
Fondos movilizados para respuesta y recuperación

PAÍS	TRAC	OCAH	OTROS	TOTAL (U\$S)	En negociación	Total
Cuba	100.000 (TRAC 2) 50.000 (TRAC 3)	80.000	700.000 (ECHO)	930.000	220.000 (Francia)	1.150.000
República Dominicana	100.000 (TRAC 3) 100.000 (TRAC 3) 100.000 (TRAC 3)	156.400 176.000 97.000	186.000	915.400	5.000.000 (Comisión Europea)	5.915.400
Granada	100.000 (TRAC 2) 300.000 (TRAC 3)	200.000	440.000 (distribución de costos)	1.040.000	300.000 (TRAC 1)	1.340.000
Haití	100.000 (TRAC 2) 200.000 (TRAC 3)	79.000 97.000	1.000.000 (Banco Mundial)	1.476.000		1.476.000
Jamaica	100.000 (TRAC 2) 300.000 (TRAC 3)			400.000		400.000
Trinidad y Tobago	50.000 (TRAC 2)			50.000		50.000
TOTAL (U\$S)	1.600.000	885.400	2.326.000	4.811.400	5.520.000	10.331.400

Fuente: DRU, 2004

El ejercicio sobre las lecciones aprendidas fue desarrollado durante la mañana del segundo día de la reunión del CRMI PSC. Las oficinas participantes compartimos lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado y discutimos cómo mejorar nuestras capacidades en esta área, en base a las siguientes preguntas:

- ¿Qué acciones hemos tomado con respecto al Manejo de Riesgos de Desastre durante la temporada de huracanes?
- ¿Qué recursos hemos obtenido (TRAC, OCAH, etc.) y cómo los hemos invertido?
- ¿Qué oportunidades se han abierto (movilización de recursos, alianzas, nuevos puntos de acceso al gobierno)?
- A la luz de las experiencias, ¿en qué áreas deberíamos reforzar nuestras capacidades a fin de sacar provecho de esas oportunidades y tener éxito en la movilización de recursos y actuar no sólo durante la reconstrucción sino también en el desarrollo de programas permanentes de reducción de riesgos?
- ¿Qué necesitamos como oficinas (en términos de recursos, habilidades, capacidades, etc.) para poder asumir este rol?

Las lecciones que siguen son el resultado de este ejercicio.

LECCIÓN 1: CONSTRUIR CAPACIDADES A NIVEL DE LA OFICINA EN EL PAÍS

Aumentar la capacidad de la CO para poder capturar mejor la **ventana de oportunidad** que traen los desastres, a fin de incluir y promover el manejo de riesgo de desastre en el proceso de recuperación y en nuestras actividades de desarrollo de más largo plazo dentro de PNUD.

- Ventana de oportunidad:
 - Creciente toma de conciencia de los gobiernos, donantes y demás partes interesadas, debido a que la evidencia sobre los efectos de los desastres en las iniciativas de desarrollo es muy alta.
 - Existen recursos disponibles y el potencial para comprometerse en alianzas con donantes no tradicionales (tales como ECHO y otras fuentes humanitarias).
 - Los desastres también demuestran las debilidades del sistema nacional y las deficiencias de capacidad. Las personas están generalmente más abiertas a tomar medidas para reforzar las capacidades e incluir el manejo de riesgos en la recuperación y en el proceso de desarrollo de largo plazo luego de que ha ocurrido un desastre.

- Existe la necesidad de considerar la reducción del desastre como un área temática corporativa. En apoyo a las funciones del CR (¿Coordinador Residente?) y en el desempeño de nuestro rol en los procesos de recuperación, las capacidades existentes de las CO son insuficientes para responder adecuadamente a estas funciones de manera sustentable. La Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR, por sus siglas en inglés) puede brindar una intervención puntual en los esfuerzos de recuperación de desastres, pero necesitamos algún tipo de continuidad en términos de capacidad de la CO luego de que los consultores de BCPR han dejado el país.
 - Necesidad de considerar al personal de reducción de desastres como parte del personal de la CO (distinto del personal de Proyecto) en países de alto riesgo/vulnerables. Usar los nuevos fondos TRAC.2. de construcción de capacidades para tener al menos 3 consultores nacionales de reducción de desastre en la región.
 - Es necesario considerar arreglos para incrementar la capacidad, no sólo a través de los consultores de BCPR sino posiblemente a través de acuerdos con el personal de UNV y de proyecto para que un grupo regional multi-lingüístico esté presente en los países afectados cuando sea necesario. El grupo será entrenado por DMTP (Programa de Capacitación en Gestión de Casos de Desastre) /BCPR al menos una vez al año.

- Necesidad de participar en la planificación de recuperación, ya sea en términos de respuesta de la CO a los esfuerzos de recuperación, así como a nivel País, para organizar los esfuerzos nacionales de recuperación de desastre.

- Necesidad de participar en esfuerzos más integradores a nivel de la CO para reducir la pérdida de efectividad de la programación normal de la CO cuando ocurre un desastre.

- PNUD necesita sistematizar experiencias de otras intervenciones post-desastre para:
 - a. Definir actividades de asistencia para la recuperación y respuesta en casos de desastre, incluyendo la participación en evaluaciones así como las actividades de recuperación a ser realizadas
 - b. Coordinar los mecanismos necesarios
 - c. Identificar posibles organizaciones asociadas

LECCIÓN 2: MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

La mayoría de los programas de reducción de riesgo de desastres y las intervenciones de más largo plazo han ocurrido luego de un desastre de gran escala. Por las razones expresadas más arriba, el escenario post-desastre es lo que da impulso a la movilización de recursos, incluso para intervenciones de más largo plazo. PNUD podría jugar un rol clave en el apoyo a los gobiernos para que tomen medidas para reforzar capacidades e incluir el manejo de riesgos en los procesos de recuperación y desarrollo de más largo plazo, y para capturar la disponibilidad de recursos y el potencial para comprometerse en alianzas con donantes no tradicionales. Necesitamos repensar nuestras estrategias de movilización de recursos en el período inmediato posterior al impacto, a la luz del desempeño/respuestas de los donantes a los componentes del proceso de llamamiento de emergencia de PNUD, y reconsiderar el uso estratégico o no estratégico de los subsidios inmediatos en la movilización de alianzas y recursos para intervenciones de más largo plazo, a fin de crear un equilibrio entre los recursos movilizados para la respuesta y los recursos movilizados para programas de reducción de desastres de más largo plazo.

- Mucha de la energía y de los recursos de PNUD (incluyendo humanos y técnicos) están dedicados a la preparación de llamamientos de emergencia, pero los resultados de PNUD no son proporcionales a los esfuerzos: Baja visibilidad de PNUD en las comunicaciones.
 - Necesitamos considerar mecanismos alternativos para la movilización de recursos:
- a) Limitar la participación de UNDP en los procesos de llamamiento de emergencia, a acciones de IMPACTO INMEDIATO como la rehabilitación del SUSTENTO y la VIVIENDA, considerando su revisión técnica a través de la lente de la reducción de riesgo.
 - b) Considerar lanzamientos independientes de la parte de PNUD del llamamiento de emergencia, para:
 - Asegurar que la reducción del riesgo sea incluida a través de todos los sectores (gobierno, IFI, donantes para el desarrollo).
 - Asegurar que se realice algún diagnóstico sobre las causas raíz de los daños.
 - Seleccionar sectores específicos (como vivienda y sustento).
 - Desarrollar el marco de recuperación sustentable y asistir al gobierno en el desarrollo de políticas para la implementación de este marco.
 - a) Formalizar nuestra participación con la CEPAL en apoyo de la evaluación de impacto socio-económico como una manera de jugar un rol en el proceso de recuperación, estableciendo alianzas estratégicas con contrapartes y donantes de sectores claves, asegurando nichos específicos para PNUD e integrando la reducción de riesgos en el proceso.
 - c) También necesitamos capitalizar la función del CR de PNUD, así como el apoyo de PNUD a los equipos específicos -tales como UNDAC (*Equipo de Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre*) / OCAH, CEPAL- para jugar un rol más estratégico. Obtendríamos un mayor impacto a través de una coordinación estrecha de alianzas incluso con la sociedad civil, ONG internacionales no tradicionales y organizaciones a nivel comunitario.

- d) Cuando existe un grupo de donantes para la reducción de desastres, existe un nicho para la coordinación de PNUD con el grupo.
- e) Usar los recursos movilizados de una manera estratégica cuando ocurre un desastre
 - Usar fondos de OCAH para una respuesta rápida y suministros entre agencias y usar fondos TRAC 3 de un modo más estratégico buscando incidir en procesos de recuperación sustentables y nuevas oportunidades para reorientar patrones de desarrollo (por ejemplo República Dominicana)

LECCIÓN 3: ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Es necesario desarrollar una estrategia de comunicación que aumente nuestra visibilidad en respuesta y recuperación. PNUD juega un rol importante en la respuesta y recuperación en caso de desastre, pero no está suficientemente promocionada entre los gobiernos y los donantes. Necesitamos aumentar la visibilidad y contar la historia para ser capaces de movilizar recursos.

LECCIÓN 4: SISTEMA DE INFORMACIÓN

Es necesario poder contar con información exacta y temprana sobre riesgo. Contra más información tengamos, más eficiente será nuestro trabajo en integrar la reducción del riesgo en la recuperación, así como en los procesos de desarrollo. Los sistemas de manejo de información sobre riesgos juegan un rol clave en la **potenciación de las capacidades** de las personas y los gobiernos para enfrentar el riesgo de desastre.

LECCIÓN 5: CONSTRUIR CAPACIDADES A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL

Las necesidades y las capacidades a través de la región no son homogéneas; necesitamos ser más capaces de intercambiar capacidades en áreas similares para cerrar las brechas de capacidad (por ejemplo, las capacidades cubanas en la preparación y planificación de evacuación).

- Países como Haití tienen la capacidad más débil y nuestros esfuerzos deben concentrarse en salvar vidas dentro de comunidades vulnerables (por ejemplo, un Sistema de Alerta Temprana más efectivo para asegurar que las comunidades puedan entender mejor y responder adecuadamente a los desastres).
- Los sistemas institucionales en la región son débiles y debemos enfocar nuestra atención en la construcción de capacidades, reforzando de los sistemas nacionales para la reducción de riesgo de desastre.
- El proyecto RADAR fue capaz de brindar un buen soporte en Jamaica y podríamos transferir esa experiencia a otro país.
- Reforzar la cooperación regional de PNUD (talleres, red CRMI).