



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil



Programa de preparación a desastres de la Comisión Europea. Plan de Acción 2013- 2014

Perspectivas en la implementación  
del Marco de Acción de Hyogo en  
Sudamérica



**INFORME REGIONAL**

# VISIÓN DE PRIMERA LÍNEA

Una percepción local, crítica y propositiva de  
la Implementación de las Políticas de  
Gestión del Riesgo en Sudamérica





Perspectivas en la implementación del Marco  
de Acción de Hyogo en Sudamérica

**INFORME REGIONAL**

# **VISIÓN DE PRIMERA LÍNEA**

Una percepción local, crítica y propositiva de  
la Implementación de las Políticas de  
Gestión del Riesgo en Sudamérica

Lima, Perú  
Marzo 2015



## Reconocimientos

A todas las personas que brindaron su valioso tiempo participando en la consulta y respondiendo los cuestionarios. A los líderes comunitarios, la población, los representantes de instituciones locales, los funcionarios de municipios y las autoridades de los ámbitos locales y subnacionales.

A las organizaciones amigas que participaron también en este proceso, las ONG locales, los organismos de cooperación y socios DIPECHO.

A las institucionales nacionales encargadas de la gestión del riesgo de desastres (GRD) en cada país, por brindar su tiempo e interés en escuchar las voces locales y, en algunos casos, apoyar en la implementación de las consultas.

A los socios del proyecto, quienes nos acompañaron durante todo el proceso con mucho esfuerzo, empeño, paciencia y dedicación; desde la coordinación de las visitas en campo, en la organización de las consultas y en la no menos ardua labor de procesar y analizar la información: Amigos del Viento en Uruguay, Asociación Chilena Pro Naciones Unidas en Chile, Care en Brasil, Equipo Metodista de Ayuda Humanitaria en Chile, GNDR, Grupo Social CESAP en Venezuela, Hábitat para la Humanidad en Argentina, Intermón Oxfam en Paraguay, Plan Internacional en Colombia, Plan Internacional en Ecuador, Soluciones Prácticas en Bolivia, Soluciones Prácticas en Perú, Visión Mundial en Bolivia y Visión Mundial en Chile.

Autores: Dalia Carbonel, Pedro Ferradas, Giovana Santillán, Lorena Cárdenas

**Visión de Primera Línea. Una percepción local, crítica y propositiva de la implementación de las políticas de Gestión del Riesgo en Sudamérica — Lima**

p.: il. 70

[NÚMERO DE ISBN o el equivalente en cada país]

[DESCRIPTORES]

[CÓDIGO]

Clasificación SATIS. Descriptores OCDE

El presente documento se realizó en el marco del Programa de Preparación a Desastres de la Comisión Europea. Plan de Acción 2013-2014.

Primera Edición: Marzo 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° **XXXXXXXX**

©Practical Action para su sello editorial Soluciones Prácticas

Razón social: Practical Action

Domicilio: Calle Tomás Edison 257 San Isidro, Lima – Perú

Teléfonos: 441-2950, 241-3035, 441-3235

Correo-e: [info@solucionespracticas.org.pe](mailto:info@solucionespracticas.org.pe)

[www.solucionespracticas.org.pe](http://www.solucionespracticas.org.pe)

**Impreso en:**

Impreso en: Forma e Imagen de Billy Víctor Odiaga Franco

Av. Arequipa 4558-4550, Miraflores, Lima – Perú

Tiraje: 100 ejemplares

**Autores:** Dalia Carbonel, Pedro Ferradas, Giovana Santillán, Lorena Cárdenas

**Cuidado de la edición:** Alejandra Visscher

**Corrección de estilo:** Marita Obregón

**Diseño y diagramación:** Diana Ruiz

Producido en Perú, 2015

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia financiera de la Comunidad Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Comunidad Europea.

# Contenido

Resumen Ejecutivo	7
Anexos	11
<b>CAPÍTULO 1:</b> <b>Antecedentes y Contexto</b>	14
<b>CAPÍTULO 2:</b> <b>Metodología para la consulta de evaluación del MAH y propuestas para Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres</b>	20
<b>CAPÍTULO 3:</b> <b>Análisis de resultados de Visión de Primera Línea</b>	28
<b>CAPÍTULO 4:</b> <b>Incidencia internacional y nacional a partir de la VPL 2014</b>	44
<b>CAPÍTULO 5:</b> <b>Conclusiones</b>	48
<b>CAPÍTULO 6:</b> <b>Recomendaciones claves a las 4 prioridades del Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres</b>	52
Anexos	57

# Índice de figuras y gráficos

<b>Figura 1:</b> _____	18
Espacio interno de Queshu	
<b>Figura 2:</b> _____	23
Porcentajes de grupos vulnerables considerados en la consulta	
<b>Figura 3:</b> _____	30
Principales problemas percibidos por los consultados en la región	
<b>Gráfico 1:</b> _____	26
Temas abordados por los planes de acción	
<b>Gráfico 2:</b> _____	31
Cambios en las pérdidas y afectaciones por desastres en la comunidad desde el 2015	
<b>Gráfico 3:</b> _____	31
Probabilidad de ocurrencia de desastres en la comunidad	
<b>Gráfico 4:</b> _____	32
Avances percibidos en la implementación del MAH	
<b>Gráfico 5:</b> _____	34
Avances percibidos en la implementación del MAH según tipo de actor consultado	
<b>Gráfico 6:</b> _____	33
Avances percibidos en la implementación del Marco de Acción de Hyogo, según distintos grupos de actores	
<b>Gráfico 7:</b> _____	37
Temas principales para las cuatro prioridades de acción (PA) a considerarse en el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres	

## Resumen Ejecutivo

Visión de Primera Línea (VPL) es una iniciativa de consulta mundial promovida por la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR) y puesta en práctica en América del Sur desde el 2009. En el 2014, VPL intervino en el marco del proyecto “Perspectivas en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) en Sudamérica”. Las acciones tuvieron un carácter exploratorio, se buscó conocer las percepciones de las poblaciones vulnerables a desastres con relación a la ejecución, a nivel local, de las políticas de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), y recoger sus prioridades futuras.

La consulta incluyó la identificación de los mayores problemas que percibe la comunidad, la evaluación de los avances del MAH y las prioridades para el periodo post-2015. El proceso involucró a diferentes grupos e instituciones consultados a quienes se alcanzaron los resultados para su análisis e interpretación.

La iniciativa VPL ha dado lugar a numerosos espacios de diálogo y encuentro entre la población, sus autoridades y organizaciones presentes en la zona. Se formularon, además, a partir de la consulta, más de 30 planes de acción comunitaria y local que, en su mayoría, abordaron acciones de capacitación, sensibilización y fortalecimiento organizacional. Adicionalmente, a nivel nacional, los resultados y principales recomendaciones han aportado, con una mirada local, a los documentos estratégicos para la planificación de la GRD en diversos países, e inspirado un pronunciamiento de más de 250 organizaciones de la sociedad civil, que incluimos en los anexos.

### PRINCIPALES HALLAZGOS

Los pobladores consultados identifican las inundaciones como la principal amenaza en la medida en que son las más recurrentes. A diferencia de los análisis de riesgo de las instituciones y autoridades locales, la recurrencia tiene un peso importante para ellos, no es solo la amenaza de un evento altamente destructivo, pero poco frecuente. También tienden a asociar la inseguridad ciudadana y la violencia intrafamiliar con los riesgos de desastre, aunque ello es más visible en las mujeres y en la niñez.

A pesar de los avances en la implementación del Marco de Acción de Hyogo en los distintos países de América del Sur y en algunas municipalidades, los pobladores consultados perciben que estos son menos significativos que los percibidos por las autoridades. Sorprende, en particular, el limitado reconocimiento de los avances en

preparación para desastres. Esto podría deberse en varios casos a la insuficiente difusión de las políticas y logros en la reducción de riesgos; en otros, a la creencia equívoca de que corresponde a los organismos nacionales la implementación de la GRD, en contraste con los cambios institucionales que asignan tales responsabilidades al ámbito local y subnacional; y también podría deberse, en algún caso, al menor énfasis que se le esté dando a la preparación en contraste con la reducción del riesgo.

La participación y organización de la comunidad ha sido un tema recurrente, tanto en las respuestas relacionadas con los avances como con las perspectivas. De un lado, las personas consultadas coinciden en que los avances en la implementación del MAH están en la organización de la población, las instituciones locales y en las acciones comunitarias; y de otro lado, la participación comunitaria ha sido un tema priorizado tanto para el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) como para hacer frente a las amenazas de la comunidad. Lo anterior permite inferir, según los encuestados, que si la implementación de las políticas del Gobierno incluyera acciones concretas para dar soporte a la organización y participación comunitaria, los avances en la GRD serían mucho mayores.

Existe también la preocupación de parte de la población entrevistada por la accesibilidad a la información y al conocimiento. Se percibe poco avance en ello, así como a la evaluación de los riesgos y el acceso al Sistema de Alerta Temprana (SAT); tales temas tienen, junto con el desarrollo de capacidades, una alta prioridad en el Marco de Acción de Sendai para la RRD.

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES A LAS CUATRO PRIORIDADES DEL MARCO DE ACCIÓN DE SENDAI PARA LA RRD

Si bien los temas priorizados por las personas consultadas para el periodo post-Hyogo fueron la participación comunitaria, la información sobre riesgos y cómo reducirlos, el desarrollo de capacidades, los SAT y el acceso a vivienda adecuada, en el análisis grupal de los resultados de la consulta individual se recogieron las siguientes recomendaciones:

### **PRIORIDAD 1: CONOCER EL RIESGO DE DESASTRES**

- Los análisis de riesgo deben implicar necesariamente a las comunidades más vulnerables y tomar en cuenta las experiencias vividas por estas, así como sus capacidades.
- Los conocimientos ancestrales y locales deben ser recuperados e incorporados en las estrategias y acciones para la RRD.

- Incorporar en los estudios de riesgos el análisis de la vulnerabilidad de los mercados y de los medios de vida.
- Analizar la vulnerabilidad de los grupos específicos (género, generación, indígenas, discapacidad).
- Evaluar los riesgos existentes en las pequeñas empresas y los asociados con la informalidad.
- Considerar tanto el posible impacto económico como el social.

### ***PRIORIDAD 2: FORTALECER LA GOBERNANZA Y LAS INSTITUCIONES PARA LA GRD***

- La participación comunitaria debe implicar todos los procesos de la GRD, desde el conocimiento de los mismos hasta la planificación, priorización e implementación en los ámbitos locales.
- Institucionalizar mecanismos de consulta que permitan recoger las percepciones e iniciativas de la población y las autoridades.
- Propiciar mecanismos, redes o plataformas de las instituciones y organizaciones locales y subnacionales, y mecanismos de articulación entre el nivel nacional y local.
- Incorporar en los procesos de capacitación el intercambio y aprendizaje de las experiencias de GRD desarrolladas en otras localidades y países.
- Tomar especial atención a los conocimientos y experiencias previas de las personas para comprender cómo perciben su realidad y cómo se pueden reducir los riesgos.
- Asegurar la contribución de las universidades y centros de investigación para el conocimiento de los riesgos y medidas para reducirlos, así como en la formulación de propuestas técnicas y de políticas de GRD.
- Mejorar las estrategias de información a la comunidad sobre los avances de las políticas de GRD llevadas a cabo por los gobiernos locales y nacionales.
- Fortalecer la articulación entre lo nacional y lo local en la GRD.

### ***PRIORIDAD 3: INVERTIR EN LA RESILIENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y CULTURAL, Y AMBIENTAL***

- Las acciones de GRD deben considerar estrategias de manejo territorial centradas en las cuencas hidrográficas y, en especial, orientadas a la reubicación de las poblaciones de alto riesgo, y al crecimiento de las ciudades en zonas de menor riesgo.

- Invertir en la reducción del riesgo o en la renovación de viviendas e infraestructuras antiguas.
- Promover que las normas de construcción, y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción, tengan en cuenta la extendida modalidad de la autoconstrucción, así como los conocimientos y recursos locales.
- Priorizar estrategias de reducción del riesgo en los asentamientos humanos informales y marginales.

***PRIORIDAD 4: REFORZAR LA PREPARACIÓN PARA DAR UNA RESPUESTA EFECTIVA Y HACER MÁS EFICIENTE LA RECUPERACIÓN Y LA RECONSTRUCCIÓN***

- Priorizar la implementación del SAT, que involucre las tecnologías y los recursos locales, para lograr su sostenibilidad en el tiempo.
- En las experiencias de manejo de desastre y de los procesos de reconstrucción es necesario extraer lecciones que incluyan tanto los aspectos positivos (iniciativas solidarias, organización de la población, administración adecuada de los gobiernos locales y organizaciones comunitarias, etc.) como los negativos (violencia y saqueos, corrupción, poca coordinación).
- Las acciones de respuesta y recuperación deben considerar las nuevas aproximaciones o desafíos en las comunidades, como son el manejo de mercados en las emergencias, la ayuda monetaria, la seguridad ciudadana, las migraciones temporales, los problemas de titulación, entre otros.

## Presentación

Visión de Primera Línea (VPL) es una iniciativa de consulta mundial implementada en América del Sur desde el 2009, con subsiguientes consultas en el 2011 y 2013. La VPL implica el reconocimiento y trato adecuado a las poblaciones más vulnerables, considerándolas como sujetos de derechos y, en particular, con derechos de opinión y participación en las decisiones que las afecta. Además, se busca hacer escuchar las VOCES desde las comunidades, incluidas las de las mujeres y los niños, y desde las autoridades y los funcionarios locales.

En el 2014, se dio tal consulta en el marco del proyecto “Perspectivas en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) en Sudamérica”<sup>1</sup>, lo que posibilitó hacerla en diez países y a un mayor número de personas.

La consulta fue de carácter exploratorio y tuvo como objetivo conocer las percepciones de las poblaciones vulnerables a desastres en relación a la ejecución a nivel local de las políticas de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD). Se pretendió, por un lado, visualizar las opiniones de la población y las autoridades locales sobre los avances en la implementación del MAH y, por otro lado, conocer sus prioridades futuras para el fortalecimiento de la GRD. En el marco de esta iniciativa, se promovió un diálogo con las comunidades para informar sobre el MAH, conocer sus opiniones y orientar la formulación de planes de acción comunitarios, brindando aportes para fortalecer las políticas públicas de los países.

Los resultados de VPL no pretenden ser representativos de la región o de los países, sino, más bien, buscan dar una aproximación desde las comunidades y los municipios diversos que tienen como característica común su vulnerabilidad ante los desastres; esta aproximación es muchas veces poco accesible para el nivel central y el regional. Tales percepciones deben analizarse contrastándolas con las políticas de GRD, pues pueden reflejar su limitada aplicación en algunos de los ámbitos donde se realizan las consultas o pueden revelar falta de difusión de las políticas adoptadas, por lo que este informe busca abordar ello, planteando propuestas para cubrir los vacíos existentes.

Además de promover espacios de diálogo e información en el ámbito local, la puesta en marcha de las consultas VPL propiciaron el encuentro de organizaciones, tales como las ONG, socios DIPECHO, organismos de cooperación, universidades, organizaciones de base, etc., fomentando y fortaleciendo el trabajo en redes tanto a nivel regional como nacional.

---

<sup>1</sup> Iniciativa liderada por Soluciones Prácticas y financiada por el Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO, por sus siglas en inglés) del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea.

En el marco de este proyecto, más de 250 instituciones de América Latina y el Caribe participaron en el diálogo sostenido entre actores de la sociedad civil e instituciones nacionales, con el fin de conocer las percepciones sobre el avance del MAH y formular recomendaciones para el próximo periodo. Todo lo anterior se plasmó en el *Pronunciamiento sobre los avances en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y las recomendaciones para el periodo post-2015*. Este documento se presentó en la IV Sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres de Las Américas<sup>2</sup> y sus aportes fueron incorporados en el Comunicado de Guayaquil, documento de referencia sobre gestión del riesgo de desastres para la región.

---

<sup>2</sup> La Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) de las Américas es el espacio principal que reúne a actores clave involucrados en el tema desde Norte, Sur, Centroamérica y el Caribe. La IV Sesión fue organizada por la UNISDR y se llevó a cabo en mayo del 2014, en Guayaquil, Ecuador.





Capítulo

1

## Antecedentes y contexto

América del Sur ha experimentado, a través de su historia, desastres de gran impacto y destrucción. Estos eventos han sido desencadenados por fenómenos, tales como las erupciones volcánicas que en el siglo XIX y XX afectaron el clima global<sup>3</sup>; terremotos como los de Chile (1939, 1960, 2010 y 2014), Argentina (1944), Perú (1950, 1970, 1996 y 2007), Venezuela (1967) y Bolivia (1998); y fenómenos climáticos extremos exacerbados como El Niño y La Niña, que han producido las grandes inundaciones en el norte del Perú y el sur de Ecuador, el deshielo del volcán El Ruiz en Colombia (1985), el desastre de Vargas en Venezuela (1999), las sequías en el noreste de Brasil y en el Chaco boliviano y paraguayo, las inundaciones en Argentina (1921-1926, Santa Fe, 2003) y más recientemente en Bolivia y Paraguay.

En el periodo 1990-2011, se han registrado 83 000 desastres en la región latinoamericana, correspondiendo un alto porcentaje de ellos a América del Sur. Estos han causado al menos 42 000 muertes, 121 millones de personas afectadas, más de un millón de viviendas destruidas y 5,9 millones de viviendas dañadas<sup>4</sup>, y han significado pérdidas económicas importantes para los países, han incrementado la pobreza en muchas comunidades rurales y han absorbido recursos de inversión para el desarrollo, obstaculizando la sostenibilidad y la obtención de las metas de los objetivos del milenio.

Sin embargo, mucho más frecuentes han sido los pequeños desastres, generalmente asociados a la variabilidad climática, que han erosionado las economías de los pequeños productores rurales y agravado las deficientes condiciones de vida de los habitantes más pobres de las ciudades.

En situaciones de desastre, no solo se producen pérdidas de vidas humanas, afectación en la salud de las personas y destrucción de viviendas e infraestructura, también los mercados locales son usualmente afectados debido a la interrupción de caminos; en tales circunstancias, suele producirse especulación en los precios y situaciones de escasez que genera un aumento de su impacto en las economías de las poblaciones afectadas. De otro lado, la débil organización, el individualismo exacerbado y la falta de una respuesta oportuna pueden derivar en violencia y saqueos como lo ocurrido en el año 2010 en Chile. Ambas situaciones implican junto con las limitaciones y dificultades de los procesos de recuperación, la prolongación de las situaciones de desastre, más allá de lo establecido formalmente, y con ello la prolongación del sufrimiento de las familias afectadas, en particular de los más pobres.

En América del Sur, la tradición comunitaria ha implicado la existencia de principios y valores como los de solidaridad y reciprocidad, los que han tendido a confrontarse con la

3 Entre las erupciones de mayor impacto se tienen la del Cosigüina, en Nicaragua, en 1835; Cerros Quemados, en El Salvador, en 1879; Mont Pellée, en Martinica, en 1902; Santa María, en Guatemala, en 1902; y el Arenal, en Costa Rica, en 1968.

4 UNISDR y Corporación OSSO, 2013, Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2011: tendencias y estadísticas para 16 países.

exacerbación de modelos de desarrollo competitivos que promueven el individualismo. La capacidad de la organización comunitaria y el uso que las comunidades andinas hacen de las tecnologías ancestrales para recuperarse frente a los desastres no se están integrando a los procesos de GRD de manera suficiente. Entre las experiencias y estrategias de las comunidades rurales para reducir los riesgos de desastre o para responder a las emergencias relevamos las de las comunidades mapuches en Chile, quienes cuentan con conocimientos y estrategias colectivas para afrontar la variabilidad climática extrema y para reducir los riesgos ante sismos y tsunamis; así como las de las comunidades altoandinas que mantienen, recuperan y retroalimentan sus estrategias de seguridad alimentaria ante la variabilidad climática (incluidas las tecnologías ancestrales); y la existencia y uso de indicadores biológicos, entre otros.

Las redes existentes son también mecanismos de apoyo para las comunidades en situaciones en donde el ritmo normal de la comunidad puede verse afectado. Estas redes de mujeres, redes de estudiantes, redes de comunidades indígenas, redes de municipalidades o de la sociedad civil, en general, no están siendo integradas de manera suficiente en los procesos de gestión del riesgo, generándose una desconexión, poco útil, con estos espacios de trabajo.

Reflexionar sobre el conocimiento y percepciones de la gente sobre sus experiencias de respuesta a desastres y las causas que los generaron, permite extraer lecciones que pueden ser útiles para reducir los riesgos e impactos de futuros desastres. En algunos casos, estos aprendizajes han generado cambios institucionales o nuevas estrategias y medidas en los países; como sucedió en Chile, cuando luego de algunos tsunamis se elaboraron mapas de inundaciones y mejoras en los SAT; como aconteció en Uruguay, en 1959, luego de las grandes inundaciones, con la creación de la Comisión Nacional para Damnificados con el objetivo de centralizar las ayudas y canalizarlas hacia las personas; como ocurrió en Colombia, luego del desastre de Armero en 1985, con la organización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y la creación de la Red Sismológica Nacional y la Red de Observatorios Vulcanológicos<sup>5</sup>; y, como sucedió en Venezuela, luego del desastre de Vargas en 1999, con el diseño e implementación de una política de reconstrucción articulada con gobiernos locales y desde una perspectiva de cuencas.

Sumado a estos cambios institucionales, durante los últimos años, los diversos países de la región han ido evolucionando de un enfoque de trabajo basado en la respuesta a la emergencia a uno basado en la gestión del riesgo. En este marco, se han diseñado políticas de gobierno, formando direcciones o secretarías y planes y estrategias nacionales. Al respecto, podemos citar los casos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia, la Secretaría de Gestión del Riesgo del Ecuador o

<sup>5</sup> Tomado de Margaret Mercado en Lugo & Inbar, 2002, p.81.

el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres del Perú. Es de anotar que Ecuador y Bolivia han redefinido recientemente su Constitución Nacional, incorporando en ella el tema de la reducción del riesgo de desastres; Colombia ha incorporado la gestión del riesgo en su Plan Nacional de Desarrollo<sup>6</sup>, y Perú cuenta con un agresivo programa de inversión pública para incorporar la GRD en los diferentes sectores. Se reconocen también los esfuerzos que los sistemas nacionales están haciendo en crear estructuras locales para la GRD, sean centros u oficinas de operaciones de emergencias, oficinas, departamentos, plataformas de Defensa Civil, secretarías, grupos de trabajo o unidades de GRD; sin embargo, la capacidad de los gobiernos locales y de las poblaciones sigue siendo un reto fundamental para la GRD.

Existen igualmente numerosas iniciativas que pueden señalarse como exitosas en el nivel local, veamos el caso del Municipio de Santa Fe en Argentina que ha incorporado a la GRD como política de estado, trabajando en la adecuación del marco institucional y legal e incorporando la GRD en la educación y la cultura; y la provincia de Neuquén, en Chile, donde se ha promulgado una norma que propone la incorporación del “enfoque de riesgos” en las políticas de planificación y desarrollo territorial.

En este contexto de cambios y logros institucionales, sobre todo en el ámbito nacional, algunas organizaciones de la sociedad civil vienen destacando la necesidad de tomar en cuenta las visiones, experiencias y lecciones del ámbito local, al momento de formular estrategias nacionales para la implementación de las políticas en GRD. Para ello, se han venido realizando desde hace unos años las consultas de Visión de Primera Línea en diversos países

En el 2014, se han desarrollado diversos procesos de consulta con el fin de evaluar los avances en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y para formular la nueva estrategia post-2015. Es el caso de los realizados por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) a las autoridades locales y la consulta VPL que motiva el presente informe.

El informe *Sistematización de procesos de consulta nacionales y regionales del Marco de Acción de Hyogo post-2015*, del EIRD en América Latina y el Caribe, resalta la importancia de “una mejor gestión del desarrollo en el ámbito local, tanto en el nivel comunitario como de los gobiernos locales, para promover procesos institucionalizados que fortalezcan capacidades en el largo plazo”<sup>7</sup>.

El proceso de consulta VPL 2014 coincide con la necesidad planteada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) sobre

6 Informe regional del CAPRADE 2009-2011, p. 17

7 Informe de síntesis y recomendaciones, UNISDR, LAC, Sistematización de procesos de consulta nacionales y regionales del Marco de Acción de Hyogo post-2015

la importancia de que el MAH “debe hacer mayor énfasis en el rol de los gobiernos locales y comunidades como actores centrales en el proceso; y en la escala local como el ámbito de mayor relevancia para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático”.<sup>8</sup>

Asimismo, el *Pronunciamento de la Sociedad Civil en América Latina sobre los avances en la aplicación del MAH y las recomendaciones para el periodo post 2015*<sup>9</sup> señala que las comunidades deben ser el centro de atención del Marco de Acción para la Gestión del Riesgo luego del 2015.

*“Las culturas andinas prehispánicas lograron conservar y almacenar sus alimentos utilizando diversas tecnologías. En la cultura prehispánica crearon las collcas o pirhuas en piedra y adobe [...] lo que actualmente se conoce como qeshus en la zona de Huaraz, en la sierra norte de Perú.”*

Figura 1: Espacio interno de Qeshu.



8 Informe de síntesis y recomendaciones, UNISDR, LAC, ob. cit.

9 Promovido por el Proyecto DIPECHO de Soluciones Prácticas: “Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica”, más información en [www.redesdegestionderiesgo.com/manifiesto](http://www.redesdegestionderiesgo.com/manifiesto)

*En la región andina las collcas tenían pisos pavimentados y canales de ventilación y/o drenaje para, de acuerdo a qué tipo de productos se almacenaban, protegerlos de la humedad o para producir un aumento de la humedad y evitar su deshidratación. En las collcas comúnmente se almacenaban maíz, quinua, papa, chicha de jora, sal, [...] los alimentos se guardaban en vasijas de barro y se lograban conservar hasta por un año gracias al uso de palos, ichu, hojas de eucalipto y hierbas aromáticas como la ishumuna.”*

Chuquisengo, Orlando, *Qeshu: Guía para la construcción de nidos de conservación y almacenamiento de alimentos como estrategia de adaptación frente al cambio climático.*

*“... Podemos salvar la vida, pero si no aseguramos los medios de vida que son los instrumentos de trabajo de las comunidades y su seguridad alimentaria, entonces vamos a generar calamidades humanas posteriores” .*

Adolfo Millabur, alcalde de Tirúa, comunidad nativa mapuche en Chile.



## Capítulo

## 2

**Metodología para la consulta de evaluación del MAH y propuestas para Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres**

En esta sección se presenta la metodología empleada para la realización de la consulta VPL en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

## LA CONSULTA VISIÓN DE PRIMERA LÍNEA

*“Las comunidades donde trabajamos no están acostumbradas a ser consultadas sobre sus opiniones y percepciones. Esto es primordial para que se sientan identificadas con la problemática que describen, y sentirse llamados e importantes en la toma de decisiones para definir planes de acción”*

*Guido Forsthuber, líder de Proyectos, Hábitat para la Humanidad, Buenos Aires, Argentina.*

VPL 2014 promovió las consultas y el diálogo entre las comunidades vulnerables a desastres en América del Sur e invitó a la acción de la sociedad civil para participar en los procesos de reducción del riesgo a través de los más de 30 planes de acción comunitarios en gestión del riesgo, ejecutados como acción final del proyecto.

Esta experiencia permitió conocer la percepción de las comunidades y autoridades locales sobre los procesos de gestión del riesgo que se ponen en marcha en sus localidades; y ha posibilitado ofrecer los resultados de esta consulta a las autoridades nacionales encargadas de la gestión del riesgo en los diez países de intervención, para de esta manera generar un diálogo entre las personas consultadas, las instituciones implicadas en las consultas y en el diálogo, y los tomadores de decisiones a nivel central.

## ETAPAS DE LA CONSULTA

La metodología VPL se aplicó en cinco etapas. En la primera se brindó información sobre el MAH y las políticas de gestión del riesgo; luego se realizaron las consultas para conocer las percepciones. Una vez procesada y analizada la información como segunda etapa, se implementó la tercera, que consistió en regresar a la comunidad y hacer una devolución de los resultados para su validación y análisis detallado. Es precisamente este análisis de los resultados, en la cuarta etapa de la consulta, el que brindó información sobre los aspectos que pueden y deben reforzarse en el nivel local, potenciando el trabajo mediante la formulación y ejecución de planes de acción comunitarios. La última etapa dio paso a las propuestas que buscan mejorar las políticas de GRD en los ámbitos local, subnacional y nacional.

## ELEMENTOS DE LA CONSULTA

La consulta VPL 2014 abordó tres principales aspectos: los problemas priorizados por las comunidades; la evaluación de las comunidades sobre el avance de la implementación del MAH a nivel local; y las prioridades de las comunidades en el Marco Post-2015 para la RRD<sup>10</sup>.

El primer aspecto surge como propuesta de la GNDR para conocer los problemas, acciones y barreras percibidas por la población, sean estas de origen natural, socionatural o netamente sociales, que les afecte. Este primer aspecto recogió información cualitativa. En los dos siguientes se recogió solamente información cuantitativa, a propuesta de los socios del proyecto<sup>11</sup>, dado que se corresponde con los objetivos y resultados esperados de la intervención.

El segundo aspecto permitió dar seguimiento a las consultas VPL previas y aportar a los informes nacionales del progreso del MAH elaborados por los gobiernos. Por esta razón, sus resultados son principalmente relevantes en los ámbitos local y nacional. Con cinco preguntas se obtuvieron las percepciones del avance en la implementación de los aspectos locales correspondientes a las cinco prioridades de acción del MAH desde el 2005. Las preguntas giraron en torno a:

- i. Organización de la población y las instituciones locales (incluido el municipio) para la gestión del riesgo de desastres.
- ii. Conocimiento y evaluación de los riesgos (magnitud y frecuencia de eventos y fenómenos adversos y quiénes o qué pueden ser más afectados); existencia de sistemas de alerta temprana.
- iii. Conocimiento y difusión de las medidas de reducción de riesgos.
- iv. Acciones de la comunidad para reducir sus riesgos (incluye obras, capacitación, organización, etc.).
- v. Preparación de la comunidad para enfrentar una situación de emergencia (simulacros, brigadas, equipos, señalización, rutas de escape).

El tercer aspecto se refiere a la priorización de los temas que deben ser enfatizados en el Marco de Acción de Sendai para la RRD. Se presentaron 25 opciones que fueron definidas

<sup>10</sup> Ver cuestionario completo en Anexos.

<sup>11</sup> Los socios del proyecto están conformados por el grupo asesor y los equipos nacionales en cada uno de los diez países de intervención. Del primer grupo, forman parte la GNDR, Plan Internacional, Oxfam, Visión Mundial, Christian Aid, Care y Hábitat para la Humanidad. Del segundo grupo, Hábitat para la Humanidad Argentina, Soluciones Prácticas y Visión Mundial en Bolivia; EMAH, ACHNU y Visión Mundial en Chile, Plan Internacional en Colombia y Ecuador, Intermon Oxfam en Paraguay, Amigos del Viento en Uruguay y CESAP en Venezuela.

en un taller con los socios del proyecto. Estos resultados son particularmente relevantes en el ámbito regional, en la medida que las diferencias entre países son mínimas.

## SELECCIÓN DE LAS COMUNIDADES

### LAS COMUNIDADES FUERON SELECCIONADAS SEGÚN DIVERSOS CRITERIOS:

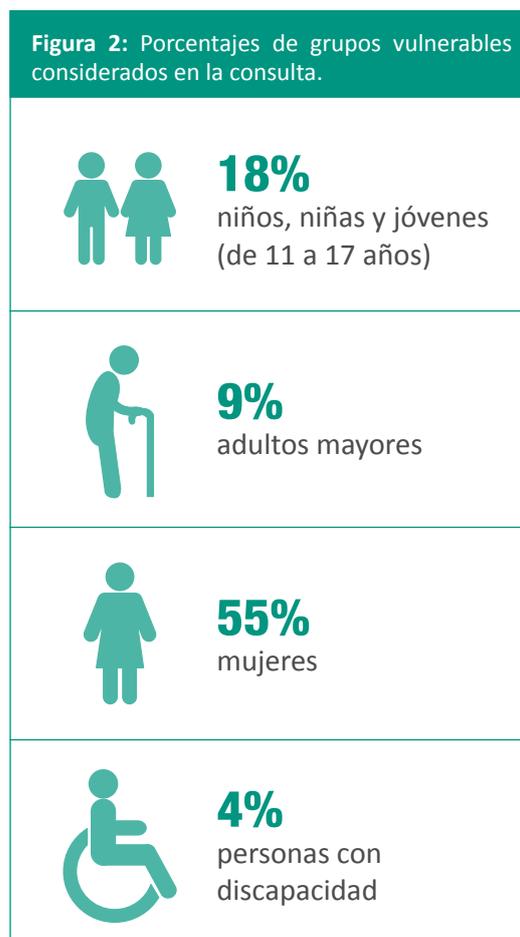
- Comunidad en mayor situación de riesgo.
- Porcentaje de comunidades campesinas.
- Inclusión, en lo posible, de comunidades originarias.

Se consultaron 7111 personas en diez países de Sudamérica, 515 comunidades y con la participación de 88 organizaciones.

El 47 % de las consultas se realizó en las comunidades campesinas, nativas e indígenas y el 53 % en las áreas rurales.

Se refirió que el 69 % de las comunidades consultadas tenía un tiempo de vida en el territorio mayor a diez años. Los materiales que predominan en la construcción de las viviendas son el adobe, calamina y zinc (en un 23 %) y madera (o productos derivados como tableros, en un 25 %). En su mayor parte, las personas consultadas eran de habla española, y portugués en Brasil, pero también se han incluido personas que hablan otras lenguas (27 % del total de consultados/as) como aymara, awajún, ayoreo, bésiro, chedungun, chiquitano, cofán, ember, enlhet, guaraní, mapudungun, quechua, quichua norteño, tacana y wayuunaiki. Se procuró considerar una representación mínima de los grupos vulnerables como se detalla en la figura 2.

**Figura 2:** Porcentajes de grupos vulnerables considerados en la consulta.



Las comunidades están expuestas a fenómenos de origen hidrometeorológico o de geodinámica externa, como movimientos en masa o flujo de detritos, eventos fríos, incendios forestales, inundaciones, lluvias intensas, olas de calor, sequías y tormentas.

El mínimo de consultas realizadas en cada país fue de 200, según como ha sido establecido por la GNDR desde la implementación de la primera consulta VPL en el 2009. El número máximo ha dependido de las capacidades de cada institución, de su presencia en el país y de las alianzas realizadas. Para el caso del proyecto, la mayor cantidad de consultas se realizó en Ecuador (2131), seguido de Paraguay (1315) y Perú (1256).

## COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES

Se fomentó entre los socios del proyecto la coordinación con los promotores de la campaña Ciudades Resilientes, de la UNISDR, los socios DIPECHO en Sudamérica, las organizaciones miembros de GROOTS (Red internacional de mujeres de organizaciones de base, por sus siglas en inglés), redes de gestión de riesgos, entre otros.

## SELECCIÓN DE REPRESENTANTES DEL GOBIERNO LOCAL Y DE LA COMUNIDAD

Los tres tipos de actores consultados fueron: la comunidad<sup>12</sup>, funcionarios del Estado y representantes de las instituciones presentes en la zona. Dada la importancia de la participación comunitaria, se determinó que como mínimo el 50 % de los consultados fueran personas de la población y/o líderes comunitarios, y el 20 % fueran del Gobierno.

Por último, se reconoce también la relevancia de las instituciones en las comunidades como las iglesias, las ONG, las universidades, las empresas, los colegios profesionales y los medios de comunicación. Para este grupo se determinó un mínimo de 5 % de presencia en la consulta.

Del mismo modo, se estableció que, como mínimo, del 40 % al 60 % de consultadas fueran mujeres. La inclusión de grupos vulnerables en la consulta ha sido una de las prioridades en esta experiencia piloto; se procuró garantizar la participación de niños, niñas y adolescentes entre 11 y 17 años, para lo cual se estableció un mínimo de 20 % en cada país; igual de importante se consideró la participación de los adultos mayores (personas mayores de 60 años) y personas con discapacidad, para estos grupos se establecieron mínimos de 10 % y 5 %, respectivamente.

<sup>12</sup> Entendemos por comunidad el grupo de personas que viven en un ámbito territorial y que tiene una identidad y organización propia y se encuentra ubicada dentro de un municipio con autoridades elegidas democráticamente (gobierno local).

Al final de la consulta se pudo constatar los siguientes porcentajes de entrevistados: los líderes comunitarios y población en general representaron un 77 % de los consultados, los representantes de instituciones y empresas 16 % y los funcionarios de gobiernos locales 7 %.

## DESCRIPCIÓN DE LA CONSULTA

Este VPL 2014 se enmarca en el piloto de lo que será el VPL 2015, que pondrá énfasis en la evaluación de los problemas que enfrentan las comunidades y las acciones para solucionarlos.

Las consultas se realizaron bajo dos modalidades: entrevistas individuales y grupales. La primera modalidad se usó sobre todo con los funcionarios locales, y la segunda con la comunidad. Al tener la consulta un componente cualitativo, se vio por conveniente validar y complementar el análisis de los resultados en grupos focales, sugiriéndose como mínimo entre 2 a 5 grupos focales por país, dependiendo del número total de consultas realizadas. A los grupos focales se convocó a personas de la comunidad que podían proporcionar una mirada integral de la situación.

Las consultas con niños, niñas y adolescentes se realizaron mediante entrevistas grupales, con el mismo instrumento y por instituciones que manejan el enfoque de niñez, siempre según las consideraciones de protección de los derechos de la niñez.

Además de propiciar espacios de diálogo e información en el ámbito local, la implementación de las consultas VPL propiciaron el encuentro de organizaciones como las ONG, socios DIPECHO (el 70 % de los socios del Plan de Acción han participado en la consulta), organismos de cooperación, universidades, organizaciones de base, etc., fomentando y fortaleciendo el trabajo en redes tanto en el ámbito regional como nacional.

## DEVOLUCIÓN DE RESULTADOS

Para las devoluciones se convocó a las personas que participaron en la consulta y actores clave tales como líderes comunitarios, funcionarios del gobierno local, etc. En estos talleres se presentaron los resultados de la consulta para validarlos e interpretarlos en conjunto con la comunidad. Se realizaron más de 30 talleres de devolución con la participación de los consultados/as y autoridades locales.

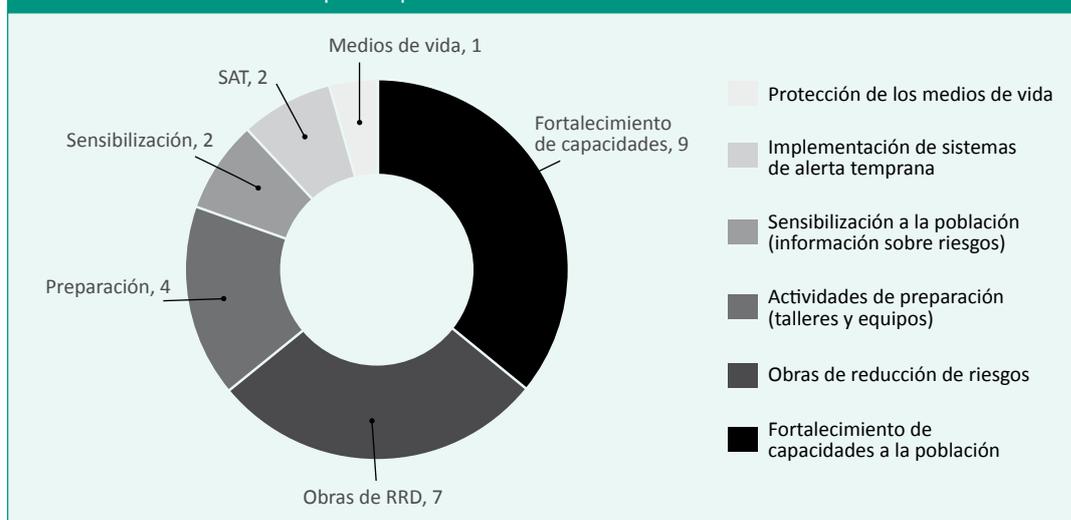
## PLANES DE ACCIÓN

Se formularon más de 30 planes de acción en las comunidades vulnerables ubicadas en las zonas rurales y urbanas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Dadas las amenazas percibidas por las diferentes comunidades en el marco de la consulta VPL, y como producto de los talleres de devolución en los que se presentaron los resultados de la consulta y se promovió el diálogo en las comunidades, surgió el interés compartido de promover acciones desde la comunidad con la participación activa de los líderes comunitarios y las autoridades locales, mediante el fortalecimiento de sus capacidades, promoviendo espacios de organización y la toma de decisiones concertadas. Todos estos planes fueron elaborados de manera participativa con la comunidad y su municipio, y desarrollan los siguientes elementos: antecedentes de desastres, análisis de riesgos, capacidades y recursos de la comunidad, problemas identificados, estrategia de financiamiento y un plan de monitoreo y evaluación.

Los planes de acción forman parte de la estrategia movilizadora que promovió este año la consulta VPL, a diferencia de años anteriores. A partir de los planes de acción basados en las consultas comunitarias se busca dejar referentes para las próximas iniciativas dialogantes entre las autoridades locales y comunidades, que busquen articular la participación de estas últimas en la resolución de los desafíos locales.

En su mayoría, los planes abordaron acciones de capacitación, sensibilización y fortalecimiento organizacional; así como también acciones de reducción de riesgos. En el gráfico 1, se aprecia la cantidad de planes de acción que abordaron los temas mencionados.

**Gráfico 1:** Temas abordados por los planes de acción



La mayoría de los planes formulados cuentan con el cofinanciamiento, sea del gobierno local o de los mismos socios implementadores con perspectivas de continuar en la zona de trabajo o de la comunidad. En casos como el de Paraguay, el financiamiento es compartido entre los socios DIPECHO y las ONG locales presentes en la zona. Se espera que con estas articulaciones realizadas se fortalezcan las sinergias que permitan ampliar y sostener los efectos de los resultados logrados

*“Luego de la consulta VPL, identificamos la necesidad de tener un muro para contener la inundación. Así decimos que San Roque tiene un sueño”.*

*Testimonio de Cirila Cabrera, comunidad de San Roque, Mariano Roque Alonso, Paraguay.*

No solo se busca el financiamiento de las acciones, sino alcanzar un compromiso explícito de los gobiernos locales para lograr la sostenibilidad de los planes en marcha.

Como parte de un intercambio de experiencias y articulación con otras comunidades se ha iniciado la organización de una red entre todas aquellas comunidades y organizaciones que han participado del proyecto y están ejecutando planes de acción con objetivos similares. La finalidad de esta actividad no solo es intercambiar experiencias, sino permitir la identificación y la construcción de una relación entre quienes en diferentes lugares de Sudamérica, y gracias a la consulta VPL, están trabajando en temas comunes en sus localidades.



## Capítulo

## 3

# Análisis de resultados de Visión de Primera Línea

*“Las voces que aquí se plasman son las que conviven con el riesgo y sufren las emergencias, las que están urgidas por el corto plazo y preocupadas por el mañana, mucho más allá de los ciclos de gobiernos coyunturales. Son las voces que nos aseguran, con su permanencia, que la reducción del riesgo de desastres se consolidará como una política de Estado, orientada a la resolución de problemas concretos”.*

*Pablo Brugnoni, director técnico del Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay.*

*“El 50 % de los consultados/as en Chile fueron habitantes de la región del Biobío, con población importante de la etnia Mapuche. Bajo la mirada de este grupo, los eventos de la naturaleza, tales como maremotos, nevazones, erupciones y sismos, son asumidos como parte de la dinámica de la Tierra por lo que su adaptación y convivencia con ellos es asumida normalmente [...] tras el terremoto del 27 de febrero del 2010, a pesar de que en la localidad de Tirúa, región del BíoBío, se produjeron las olas más altas del tsunami posterior, no hubo pérdidas de vidas humanas debido al conocimiento ancestral de los pobladores que promueve el no vivir en zonas costeras, y en caso de peligro de tsunami, acudir a las zonas altas o TrengTreng”.*

*Informe Nacional VPL Chile, 2014.*

Los resultados y hallazgos de la iniciativa VPL no solo han considerado la consulta propiamente dicha, sino también el análisis sobre los resultados preliminares y las reflexiones desarrolladas en los diferentes eventos y talleres organizados, así como algunos testimonios citados a lo largo de este texto. Toda esta información ha sido compilada en nueve informes nacionales<sup>13</sup> de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, así como en tres informes temáticos sobre vivienda, género y niñez<sup>14</sup>.

Los resultados que a continuación se presentan no son necesariamente representativos de los países ni de la región, pero sí de las comunidades donde se hicieron las consultas, muchas veces las más vulnerables y alejadas. En la mayor parte de las comunidades consultadas rurales, se constató que no tienen la misma información sobre las políticas de GRD y, en muchos casos, estas no han llegado a aplicarse en su totalidad. Por lo

<sup>13</sup> Si bien la consulta se hizo en los diez países, solo Brasil no redactó su informe nacional.

<sup>14</sup> Todos estos informes estarán disponibles en: [www.redesdegestionderiesgo.com/vpl](http://www.redesdegestionderiesgo.com/vpl)

tanto, estos resultados no representan un juicio a las políticas de GRD, sino son un reflejo de las percepciones de la población. Se trata de llamar la atención sobre la necesidad de tomar en cuenta estas voces para la implementación de los programas de GRD comunitarios.

El análisis de resultados se desarrolla bajo los siguientes títulos:

- Priorización de problemas percibidos en las comunidades.
- Percepción de los avances locales en la implementación del MAH.
- Propuestas desde la perspectiva local y comunitaria para el periodo post-Hyogo.

## PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS PERCIBIDOS EN LAS COMUNIDADES

Se trató de medir la prioridad que dan las comunidades y autoridades locales a los diversos problemas que las aqueja, en tanto constituyan una amenaza para su vida o sus pertenencias. Dado que se trataba de una consulta sobre la problemática de desastres, las repuestas tienden a priorizar tales amenazas aunque incluyen también otros temas de preocupación. En la figura 3, el tamaño de las palabras representa a los eventos percibidos como más o menos importantes; los seis temas de mayor “votación” fueron inundaciones; crimen/delincuencia/violencia, tormentas (eléctricas, lluvias, vientos, huracanes); movimientos en masa (deslizamientos, aludes, huaycos, flujo de detritos); contaminación ambiental (agua, suelo, aire); y sequía. No sorprende que las inundaciones estén entre los eventos considerados prioritarios, sobre todo debido a que son los fenómenos más recurrentes en la región.

Las respuestas asociadas a las amenazas por distintos tipos de violencia, tales como los conflictos, la inseguridad, los robos, la violencia sexual y familiar han sido identificadas por los niños y las niñas como una de las mayores amenazas, con una diferencia notoria frente a los adultos, quienes consideran esta variable con igual importancia que las amenazas a la salud o las amenazas de origen natural y socionatural (Informe NNA).

Figura 3: Principales problemas percibidos por los consultados en la región.



Para los hombres, las principales amenazas que afectan a las mujeres son el crimen, la inseguridad y la delincuencia, mientras que para estas, la principal amenaza, que repercute en ellas de manera específica, es la violencia doméstica. La percepción de las amenazas de las mujeres está influida por su rol de “cuidadoras” (de niños, niñas y de adultos mayores; y de los hombres de sus familias) y de encargadas de tareas que guardan relación con la alimentación, la salud y la educación (Informe de género).

Las principales acciones que la comunidad considera necesarias para enfrentar estas amenazas son la organización comunitaria y la capacitación. La alerta temprana se percibe como una acción necesaria ante los movimientos en masa, las sequías, las tormentas e inclusive el crimen y la violencia. Para el caso particular de las sequías, se propone el manejo adecuado de los recursos naturales y la sensibilización; para hacer frente a las inundaciones, se plantea el adecuado mantenimiento de la infraestructura de los servicios básicos de agua y saneamiento. Sobre las barreras que se perciben como limitantes para la implementación de las acciones identificadas, se señala el insuficiente compromiso de la comunidad en su conjunto para participar en las acciones de reducción de riesgos. Los recursos financieros solo se perciben como limitantes para el caso de las inundaciones, los movimientos en masa y las tormentas. La falta de legislación o regulaciones y la corrupción se consideran como obstáculo para poner en marcha las acciones al enfrentar las inundaciones.

**IMPACTO DE LOS DESASTRES**

*Para conocer la percepción del riesgo de las comunidades, se consultó su impresión sobre el incremento o disminución de las pérdidas por desastres y frente a la ocurrencia de desastres. Es importante notar que del total de consultados/as el 54 % fue afectado por desastres desde el 2005.*

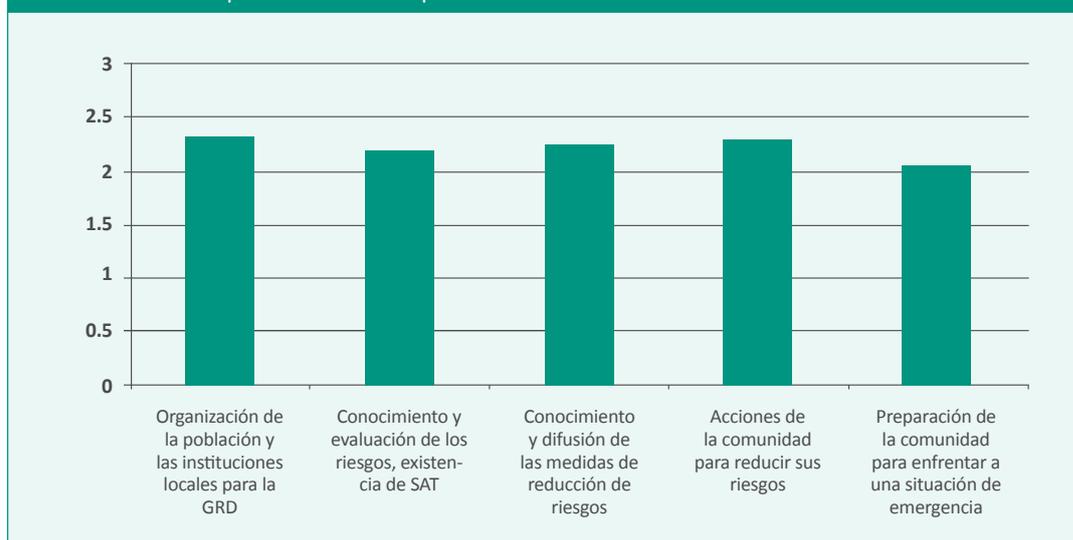


## PERCEPCIÓN DE LOS AVANCES LOCALES EN LA APLICACIÓN DEL MAH

Para conocer la percepción de las personas sobre el avance local en la implementación del MAH se formularon cinco preguntas, referidas a las cinco prioridades del MAH.

De manera general, los consultados perciben que hay poco avance y avance medio<sup>15</sup> (véase gráfico 4). Es decir, se reconocen los adelantos, aunque también se evidencian aspectos a reforzar.

**Gráfico 4:** Avances percibidos en la implementación del MAH.



Si agrupamos los porcentajes de personas que reconocen avances (de un rango de poco avance hasta máximo avance), podemos decir que el 73 % de las personas consultadas percibe adelantos en la organización de la población y las instituciones locales; el 71 % ve avances en las acciones que realiza la comunidad para reducir riesgos y el 69 %, en el conocimiento y difusión de las medidas de reducción de riesgos. Resulta interesante que los dos resultados con mayor reconocimiento se relacionan de modo directo con la acción de la comunidad, tal vez podría deberse a que, a diferencia del resto de las prioridades, tienen un conocimiento más vivencial de las acciones. En contraste, tan solo el 60 % reconoce mejoras en la preparación para enfrentar situaciones de emergencia y un 67 % en el conocimiento y evaluación de riesgos y el acceso a los sistemas de alerta temprana (SAT).

<sup>15</sup> Cada una de las cinco preguntas se valoró del 1 al 5 según el avance percibido (1: ningún avance, 2: poco avance, 3: avance medio, 4: avance importante y 5: avance máximo).

Aunque un gran porcentaje de las personas encuestadas reconoce avances, hay una porción que no lo hace, esto puede deberse a las siguientes razones:

- El nivel de empoderamiento o conocimiento previo que se tiene o no del tema.
- El haber experimentado un desastre recientemente o recurrentemente.
- Las expectativas por continuar recibiendo ayuda (particularmente, en el caso de Colombia); en algunas ocasiones, las personas consultadas respondieron que veían pocos avances porque pensaban que mientras peor se percibieran más ayuda recibirían.
- La mayor o menor aplicación de las políticas de GRD en su ámbito y la difusión de las mismas.

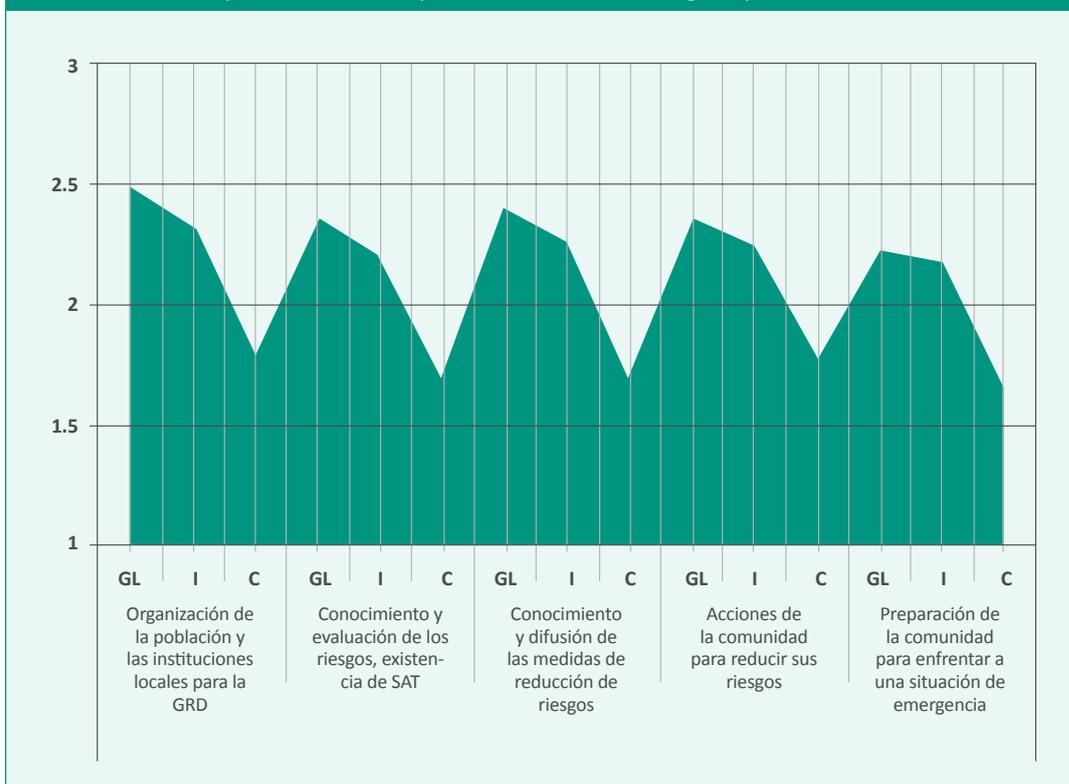
Frente a esta situación, es necesario que los gobiernos mejoren la difusión de las acciones en GRD (asegurando que la información sea accesible y comprensible, empleando los canales y medios apropiados para que esta llegue a las comunidades) y establecer mecanismos de participación y de diálogo para que la comunidad conozca lo que se hace a fin de que pueda opinar y hacer escuchar sus propuestas.

De otro lado, existen diferencias significativas en la valoración que hacen los distintos tipos de actores consultados (véase gráfico 5). Aunque todos coinciden en los temas que han logrado mayor o menor avance, las comunidades tienden a ser más críticas, seguidas de los representantes de instituciones; los funcionarios locales son los que perciben mayores avances en la implementación.

Esto puede deberse nuevamente a un tema de información, pero también de diferencias en la valoración de las distintas acciones. Mientras que los funcionarios de las instituciones del Gobierno central poseen mayor información y conocimiento sobre las normativas, políticas, estrategias y acciones de GRD, estos avances no están siendo conocidos o valorados por la población ni las instituciones del nivel local, en parte porque para ellos las obras y la participación local son sus referentes principales.

Frente a este escenario, se hace evidente la necesidad de fortalecer los canales de comunicación y la participación de la comunidad con las autoridades y funcionarios para trabajar conjuntamente en los procesos de GRD.

Gráfico 5: Avances percibidos en la implementación del MAH según tipo de actor consultado.



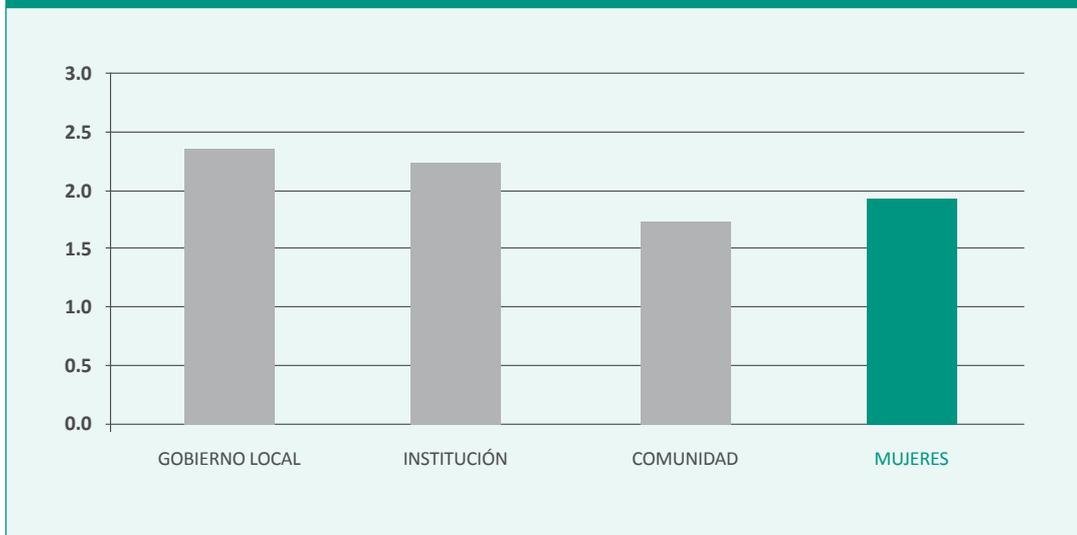
*“Los conocimientos ancestrales de las comunidades consultadas han posibilitado la convivencia de estas en contextos adversos. Los pobladores del Alto Biobío secan sus alimentos para ser consumidos durante épocas de escasez, causada por nevazones, sequías, etc”.*

*Informe Nacional VPL Chile, 2014*

El tema que más diferencias presenta entre la población y los funcionarios locales son las “acciones de la comunidad para reducir sus riesgos”; mientras que la comunidad percibe que el mayor avance es el de la “organización de la población”, el gobierno local percibe que los mayores avances están en el “conocimiento y difusión de las medidas de reducción de riesgos” y en el “conocimiento y evaluación de los riesgos” antes que en las acciones de la comunidad. Esto puede deberse a que la comunidad reconoce las acciones que ella misma realiza para reducir sus riesgos, en cambio, el gobierno local

tiene otras interpretaciones sobre riesgos y lo que se debe hacer para reducirlos. Una diferencia posible también sería el que se considere o no como reducción del riesgo las actividades educativas y organizativas, y no solo las obras.

**Gráfico 6:** Avances percibidos en la implementación del Marco de Acción de Hyogo, según distintos grupos de actores.



Las mujeres son más críticas en su percepción de avances que los consultados del gobierno local y de las instituciones (véase gráfico 6); esto podría deberse a tres razones. Primero, debido al conocimiento de las acciones que llegan efectivamente a realizarse en las comunidades, mientras muchos hombres se limitan a constatar que hay proyectos llevados a cabo en sus comunidades, las mujeres los evalúan más en función de su pertinencia (si atienden o no las amenazas cotidianas que ellas perciben como prioritarias); debido al alcance (atienden a toda o a una parte de la población) y a su durabilidad (son proyectos constantes o intervenciones puntuales). La segunda razón tiene que ver con el hecho de que las acciones en materia de GRD no toman en cuenta, de manera suficiente, la perspectiva de género ni las necesidades específicas de las mujeres. La ausencia de una perspectiva de género también impide que se valoricen las iniciativas de las mujeres en sus comunidades. La tercera razón, tal y como se señaló en el apartado anterior, tiene que ver con la falta de participación de las mujeres en la toma de decisiones con respecto a la GRD en sus comunidades.

En el cuadro siguiente, se presenta un resumen de las percepciones de las comunidades consultadas en los diez países, sobre los cinco aspectos locales del MAH

Tabla 1: UN ENFOQUE A LAS PRIORIDADES DEL MAH DESDE UNA MIRADA LOCAL

ORGANIZACIÓN DE LA POBLACIÓN Y LAS INSTITUCIONES LOCALES PARA LA GRD	CONOCIMIENTO Y DIFUSIÓN DE LAS MEDIDAS DE RRD
<p>La evidencia recopilada en el nivel local muestra que, a pesar de la falta de canales de participación, la población persiste en ella como medio para reducir sus riesgos.</p> <p><i>“Los consultados/as resaltan la importancia de las redes locales y de una mayor participación e involucramiento de la sociedad civil en GRD para fortalecer su participación y su articulación con los gobiernos locales”.</i></p> <p><i>Informe VPL de Uruguay</i></p> <p><i>“Una de las estrategias más importantes de la actualidad precisamente consiste en promover la participación comunitaria para la gestión del riesgo, fortaleciendo las estructuras locales de gestión y reducción del riesgo”.</i></p> <p><i>Informe VPL de Paraguay</i></p>	<p>Los pocos avances que la comunidad percibe en este aspecto puede deberse en parte a que las propuestas y medidas de RRD se ejecutan sin tomar en cuenta la participación comunitaria; además, no son muchas las ocasiones en que los organismos dan a conocer las medidas de RRD, salvo en momentos de emergencias, por esta razón se hace importante incorporar a los medios de comunicación en las políticas de GRD.</p> <p><i>“En Santa Fe se creó en el 2007 un programa de comunicación de riesgos para contribuir a generar un mayor conocimiento respecto de ellos”.</i></p> <p><i>Informe Nacional VPL Argentina</i></p> <p><i>“La difusión de experiencias de RRD a través de la radio es considerada potencialmente exitosa, como el caso de la Plaza Municipal y la Dra. Edilicia que da consejos en la temática de la gestión municipal, entre ellas la RRD”.</i></p> <p><i>Informe Nacional VPL Bolivia</i></p>
CONOCIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS (MAGNITUD Y FRECUENCIA DE EVENTOS Y FENÓMENOS ADVERSOS Y QUÉ O QUIÉNES PUEDEN SER MÁS AFECTADOS); EXISTENCIA DE SAT	
<p>Es importante reconocer en este punto los avances en la investigación y formación impulsados por universidades, agencias de cooperación y otras instituciones. Asimismo, las organizaciones locales también han hecho lo propio, como es el caso de GROOTS, con la elaboración de mapas comunitarios de riesgos en zonas vulnerables. Sin embargo, tan importante como las investigaciones, que en pocos casos están disponibles y accesibles para la población y las autoridades locales, es el conseguir un involucramiento real de organizaciones barriales y educativas que permitan diseminar la información para un mayor conocimiento de los riesgos.</p> <p>De otro lado, la implementación de los SAT también ha mostrado grandes avances, desde los SAT transfronterizos<sup>16</sup> hasta los más locales y rudimentarios. Sin embargo, se evidencia la necesidad de aplicar tecnologías locales y enfatizar en la participación activa de la población para así garantizar su sostenibilidad en el tiempo y su funcionalidad en los diferentes contextos.</p> <p><i>“Chile ha sido protagonista y testigo de la eficiencia de una alerta oportunamente emitida, por lo que la población conoce el beneficio del sistema y demanda un mayor alcance del mismo”<sup>17</sup>.</i></p> <p><i>Informe Nacional VPL Chile, 2014</i></p>	
ACCIONES DE LA COMUNIDAD PARA REDUCIR SUS RIESGOS	PREPARACIÓN DE LA COMUNIDAD PARA ENFRENTAR LOS DESASTRES
<p>Si bien los gobiernos locales y nacionales implementan obras y proyectos de RRD, no se incorpora lo suficiente a la comunidad en la planificación de estos. De otro lado, existe todavía la necesidad de lograr que los saberes comunitarios sean considerados en los planes y políticas; la difusión de prácticas exitosas y el intercambio de experiencias deben ser incorporados en los planes y estrategias gubernamentales.</p>	<p>A pesar de que este tema es el que más avances presenta en los países de la región<sup>18</sup>, varias razones pueden explicar por qué no se percibe suficientemente ello: la creencia equivocada de que los organismos nacionales son los responsables de la preparación, el desconocimiento de las responsabilidades locales, la falta de mecanismos de evaluación participativa de las actividades de preparación.</p>

16 Ver: Sistema de Alerta Temprana ante Tsunami en el Pacífico Sur: <http://plataforma-tsunamis-pse.info>

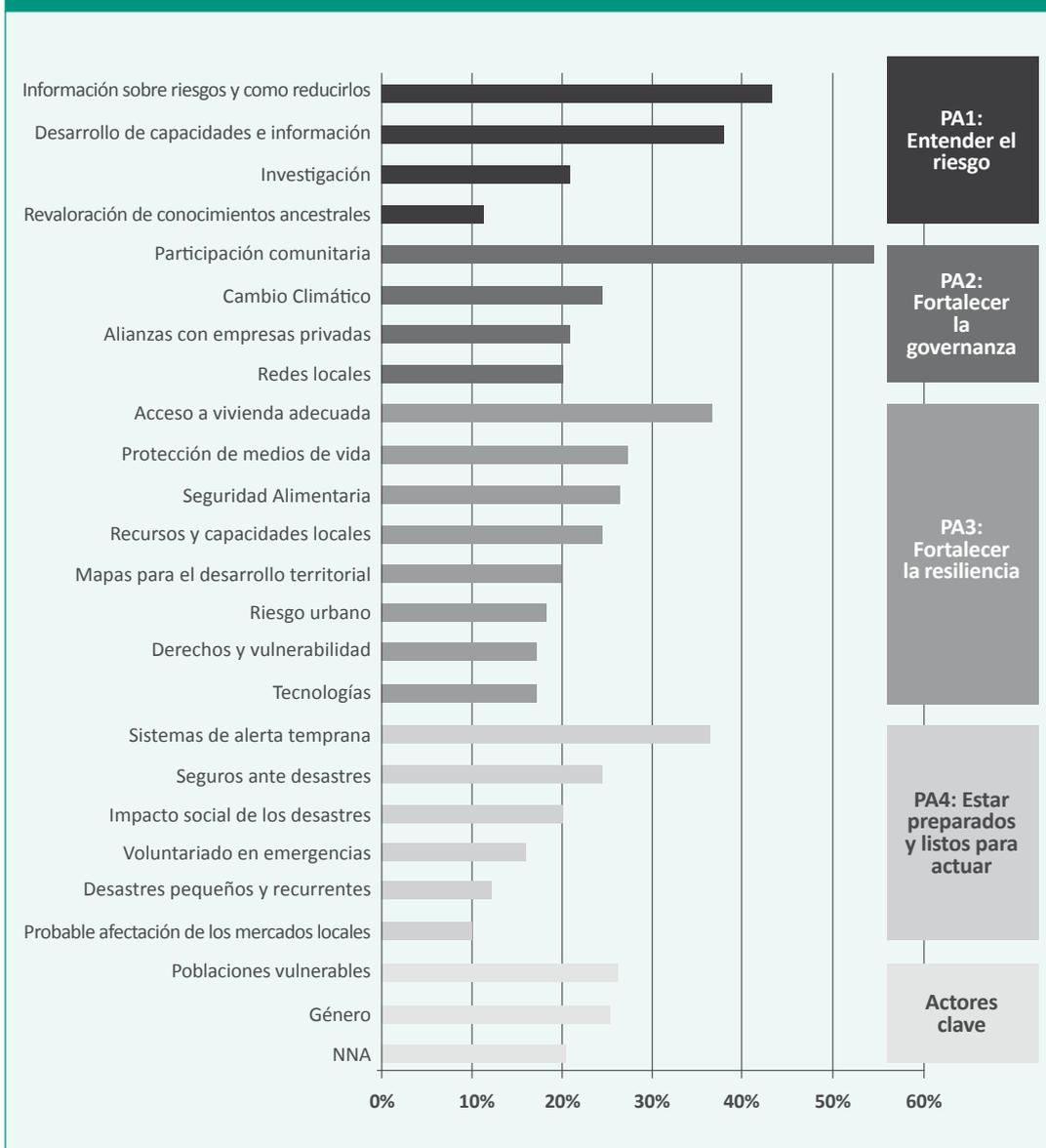
17 “Martina Maturana tenía 12 años cuando alertó y promovió la evacuación de los vecinos de la isla de Juan Fernández en la madrugada del 27 de febrero del 2010. Siguiendo las instrucciones de su abuelo, Martina tocó el gong de su comunidad en señal de peligro y necesaria evacuación; todos quienes la oyeron salvaron sus vidas ante la llegada de las primeras olas a la isla. A pesar de que en Juan Fernández el sismo no fue percibido, las olas del tsunami llegaron a sus costas destruyendo la infraestructura y todo lo que encontró a su paso”. Informe Nacional VPL Chile, 2014

18 Discurso de Ricardo Mena, jefe de la oficina de UNISDR para las Américas, en el taller de cierre DIPECHO en Bogotá, Colombia, en setiembre del 2014.

## PROPUESTAS DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL Y COMUNITARIA PARA EL PERIODO POST-HYOGO

Los temas priorizados por las personas consultadas para el periodo post-Hyogo son: la *participación comunitaria*; *información sobre riesgos y cómo reducirlos*; *desarrollo de capacidades*; *sistemas de alerta temprana*; y *acceso a vivienda adecuada* (véase gráfico 7).

**Gráfico 7:** Temas principales para las cuatro prioridades de acción (PA) a considerarse en el Marco Post-2015 para la RRD.



Los temas menos priorizados son la probable afectación de mercados locales, la revaloración de conocimientos ancestrales y los desastres pequeños y recurrentes. A pesar de que estos últimos temas no fueron resaltados, es necesaria su valoración e integración en los procesos futuros para la reducción del riesgo. El borrador del Marco de Acción de Sendai para la RRD reconoce la importancia de asegurar el uso de los conocimientos ancestrales en complemento con el conocimiento científico para la implementación de políticas, planes y programas de GRD; del mismo modo, se reconoce también la relevancia del riesgo extensivo<sup>19</sup> y la necesidad de reducirlo y tomarlo en cuenta en las estrategias de RRD.

Esta priorización no significa necesariamente que sean más importantes unos temas sobre otros, pero sí refleja la significación que le atribuyen las personas encuestadas. En cierta medida, podría estar reflejando la necesidad de difundir e incorporar en las actividades de capacitación aquellos temas que, pese a su relieve, no son percibidos como tales por la población y las autoridades locales.

## PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

La participación de las comunidades permite escuchar todas las voces e implicarlas en las decisiones que las afecta, ello favorece el cumplimiento de los derechos de las personas. Si bien en muchos países las legislaciones en GRD consideran espacios para la participación de la comunidad, esta no se hace efectiva porque: se busca limitar la participación a la ejecución de los planes y actividades de las autoridades y funcionarios, sin tener en cuenta las iniciativas de la población; los espacios de participación no están institucionalizados; la participación se limita al voluntariado en situaciones de emergencia; no existen suficientes mecanismos para el diálogo y propuestas;

*“La mayor votación otorgada a este aspecto se relaciona con la necesidad percibida de la comunidad por mejorar su empoderamiento en la GRD para ser participantes más activos en las decisiones que las instituciones y organizaciones toman sobre el tema; lo anterior implica la consolidación de espacios y mecanismos de participación activa bien definidos en las comunidades”.*

*Informe Nacional VPL Chile, 2014.*

<sup>19</sup> El riesgo generalizado que se relaciona con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres. El riesgo extensivo es primordialmente una característica de las zonas rurales y los márgenes urbanos en los que las comunidades están expuestas y son vulnerables a inundaciones, aludes, tormentas o sequías recurrentes y localizadas. Por lo general, el riesgo extensivo se relaciona con la pobreza, la urbanización y la degradación ambiental. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR, 2009.

o porque la participación solo se considera en el ámbito nacional y no en los subnacionales y locales.

Aun cuando existen avances formales en la participación local para priorizar planes y presupuestos municipales, el involucramiento de la comunidad suele ser limitado.

Es necesario, para la efectividad de la gestión integral del riesgo, que sean tomadas en cuenta las necesidades específicas de los grupos vulnerables.

De otro lado, es importante reconocer las ventajas de la participación comunitaria y local para encontrar soluciones más integrales y eficaces a los problemas de riesgos y desastres.

### **Reconociendo riesgos y capacidades de manera participativa en Sucre, Venezuela**

El Municipio de Sucre es parte del denominado Distrito Metropolitano de Caracas. Sucre cuenta con urbanizaciones y áreas planificadas, sin embargo, en los últimos años se ha caracterizado por el surgimiento de una gran cantidad de viviendas autoconstruidas que alojan cada vez a un mayor número de personas.

El principal reto fue desarrollar una metodología para el recojo de información sociodemográfica y territorial que contara con la participación activa de las comunidades, para que la información recopilada pudiera ser utilizada como herramienta primordial para la planificación urbana y con el objetivo de ejecutar acciones de gestión del riesgo.

Para solucionar la problemática identificada se optó por realizar un proceso de cartografía social, que es una técnica de participación comunitaria activa orientada a la elaboración de mapas con información territorial y sociodemográfica. A su vez, estos mapas pueden ser utilizados para elaborar o enriquecer las bases de datos del catastro municipal.

Esta estrategia sirvió para alcanzar importantes logros para la comunidad: se incluyeron sus aportes para la planificación urbana y se promovió el conocimiento del territorio al facilitar la lectura y comprensión de la información catastral. Asimismo, se promovió la comunicación entre la comunidad y el gobierno local y se aumentó el área de cobertura del catastro municipal, principalmente en las áreas más vulnerables.

Se generaron proyectos para el presupuesto participativo a partir de las necesidades identificadas y se contribuyó a la reducción del riesgo de desastres mediante la identificación de la vulnerabilidad, el reconocimiento de las capacidades de la población y la socialización de información útil con una amplia gama de actores.

## INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS Y CÓMO REDUCIRLOS

La información sobre los riesgos y las medidas para reducirlos es generada por diversos actores como las universidades, los organismos técnicos, los centros de investigación, las redes y las iniciativas privadas, aunque no sea suficientemente considerada la información que aporta la comunidad. En la mayoría de los países aún no existe un mecanismo que permita recoger esta data diversa, la sistematice y actualice, y garantice su libre acceso; este proceso de difusión de información debe implicar estrategias de llegada en el ámbito local y la participación de los medios de comunicación.

En los países de la región existen destacados esfuerzos para crear o desarrollar sistemas de información sobre desastres, aunque generalmente incluyen información técnica y científica. En el Perú, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos está implementando un sistema de información para la GRD diseñado para consultar, compartir, analizar y monitorear la data territorial en el plano nacional y local<sup>20</sup>.

En Paraguay, se están poniendo en marcha acciones para el fortalecimiento de la Unidad de Gestión de Información y Geoprocesamiento de Datos, a fin de contar con una base armonizada con otras en el ámbito nacional y se ha iniciado el georreferenciamiento).

El proceso de difusión de información debe involucrar a diferentes actores en la comunidad, incluyendo a las autoridades, comunidad en riesgo, organizaciones presentes en la zona e instituciones educativas, así como a los medios de comunicación, quienes juegan un rol activo durante las emergencias.

La información sobre los riesgos y medidas para reducirlos puede ser generada mediante versiones amigables de los datos de los especialistas, pero la propia comunidad también debe reconocer tales riesgos mediante evaluaciones participativas y reuniones para intercambiar conocimientos basados en las experiencias comunitarias. Ello debe ser incorporado en los análisis de riesgo.

<sup>20</sup> Disponible en <http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigrid/>

El conocimiento de los riesgos implica el reconocimiento de las capacidades comunitarias y locales.

Es común que en situaciones de emergencia los medios de comunicación prioricen la información sobre los daños, mas no aquella relacionada con las acciones más adecuadas para responder o las experiencias exitosas de atención a desastres. También es soslayada la información sobre las medidas exitosas para reducir los riesgos o la fortaleza y el conocimiento de las organizaciones.

## DESARROLLO DE CAPACIDADES

El desarrollo de capacidades supone una dimensión educativa y otra de capacitación y fortalecimiento de la organización comunitaria.

La primera involucra valores como los de solidaridad, responsabilidad ciudadana y respeto al medio ambiente; y conocimientos para evitar o reducir los riesgos existentes y para responder de modo adecuado a las situaciones de desastre.

La segunda se centra en instrumentos y mecanismos para actuar. Supone el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y locales, las evaluaciones participativas de riesgos, el diseño de planes de gestión del riesgo, la implementación de medidas y acciones para reducir los riesgos y responder a las situaciones de desastre.

El desarrollo de capacidades implica la educación formal y no formal. Toma en cuenta la interacción y generación de mecanismos de intercambio e interaprendizaje de los conocimientos sobre la base de las experiencias; y el conocimiento de las medidas y políticas de gestión del riesgo en los diversos niveles.

*“La población infantil tiene voluntad de aprender, no solo para incrementar su conocimiento, sino para enseñar a otras personas, tanto de sus propias familias como también a otros miembros de sus comunidades. Cuando los niños, las niñas y los adolescentes saben qué pueden hacer, cómo y cuándo, se habrá garantizado que casi la mitad de la población estará informada de cómo actuar”.*

*Informe VPL, Niñez y GRD en América del Sur.*

## SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA

La demanda de las personas consultadas en cuanto a fortalecer los SAT se debe, de un lado, al impacto positivo que pueden tener para disminuir pérdidas. Sin embargo, de otro lado, se reconoce que aún no existe una participación activa de los medios de comunicación en la difusión de la alerta temprana, por lo que las alertas emitidas, en muchos casos, no han llegado a la población en el momento requerido.

La sostenibilidad de algunos de los SAT existentes es una preocupación expresada tanto por las autoridades locales como por algunos pobladores. En algunos casos, porque se trata de sistemas que exigen gastos importantes en su funcionamiento que no siempre están garantizados en el tiempo, en otros porque no han sido implicadas las instituciones y organizaciones.

También existe preocupación por los costos de algunos SAT que hacen imposible su replicabilidad, por tanto se sugiere un mayor uso de los recursos y capacidades locales, sobre todo cuando la naturaleza de los fenómenos así lo demande.

Al respecto, se sugiere generar espacios para el intercambio de experiencias del diseño y puesta en práctica de los SAT que posibiliten generar retroalimentación de aprendizajes.

Si la población conoce los SAT se garantiza su efectividad, y ayuda a que realmente se salve la mayor cantidad de vidas posibles. Además, comprometer a la comunidad o al gobierno local asegura el mantenimiento de los equipos y sostenibilidad del sistema.

## ACCESO A VIVIENDA ADECUADA

La alta valoración que se da al acceso a la vivienda adecuada podría deberse a que la vivienda junto con los medios de vida, son los más visiblemente afectados después de un desastre.

La precariedad de las viviendas que las comunidades consultadas ocupan, y el hecho de que muchas de ellas están asentadas en zonas de riesgo y sin acceso a los servicios básicos, se refleja en la valoración que las comunidades dan a este aspecto.

Un denominador común identificado en las comunidades donde se aplicaron las consultas fue la autoconstrucción; en muchos casos, se manifestó la carencia de apoyo técnico de las autoridades o instituciones. Cabe destacar que muchas familias suelen reconstruir ellas mismas sus viviendas después de un desastre y, en tales casos, se carece de estrategias en varios países para afrontar dichas situaciones.

Entre los problemas relacionados con la vivienda se tiene, además, el de la titulación y acceso a la propiedad. En muchas comunidades, la informalidad en la propiedad constituye un problema mayor cuando ocurre un desastre, pues a la problemática de los inquilinos se le agregan los conflictos por el acceso a los terrenos y a los recursos para la reconstrucción.

Los resultados de la consulta permiten inferir que si la puesta en marcha de las políticas del Gobierno incluye acciones concretas para dar soporte a la organización y participación comunitaria, según los encuestados, se fortalecerían sus habilidades para ser más resilientes ante las amenazas.



Capítulo

4

**Incidencia internacional  
y nacional a partir de  
la VPL 2014**

Uno de los principales objetivos de la consulta VPL es hacer escuchar las voces de las comunidades más vulnerables, en los ámbitos nacionales e internacionales, a fin de que sus propuestas sean tomadas en cuenta en la formulación, evaluación e implementación de las políticas y estrategias de GRD aplicadas a nivel local, nacional o regional; en esta sección se resumen algunos de los avances en esta materia a partir del VPL 2014.

Aportes derivados de la consulta internacional:

- Más de 250 representantes de organizaciones e instituciones de América Latina y el Caribe se han suscrito al Pronunciamiento con recomendaciones para el Marco de Acción de Sendai para la RRD (ver anexo). En este manifiesto se destaca la perspectiva de la sociedad civil y de las instituciones locales.
- En todo este proceso se ha logrado proponer e identificar líderes comunitarios y funcionarios locales para que puedan participar en la Conferencia Mundial de RRD en Japón.
- La consulta y aprendizajes de la aplicación de VPL en América del Sur han servido como referentes para los países de Centroamérica, los cuales aplicaron una consulta similar, basados en esta experiencia.

Implicación de los gobiernos nacionales:

- Colombia: Participación de la Unidad Nacional de GRD en el desarrollo de consultas en cuatro comunidades, este organismo manifestó su interés en seguir implementando la consulta usando el VPL ajustado al contexto colombiano.
- Chile: Los aportes del VPL se han incorporado en las mesas de discusión promovidas por la Plataforma Nacional para la RRD impulsada desde la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior. En el marco de esta plataforma, se ha elaborado desde el 2013 la Política Nacional de RRD y se encuentra en elaboración la estrategia nacional para poner en marcha esta política. Las recomendaciones de VPL han incluido las percepciones de la sociedad civil en esta dinámica nacional, en la que se discuten medidas para reducir los riesgos de las poblaciones vulnerables.
- Paraguay: Los resultados de la consulta VPL han sido incluidos en los “Lineamientos estratégicos para la gestión y reducción del riesgo” y los planes de acción serán presentados como experiencias clave a la Secretaría de Emergencia Nacional y a los gobiernos subnacionales involucrados.



**Implicación de municipalidades:** En el Municipio de Recreo, el Informe Nacional VPL Argentina toma en cuenta los encuentros de evaluación diagnóstica relativa a la inseguridad, en el marco del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad. Se tiene previsto que los procedimientos que deriven de este diagnóstico contribuyan a los planes de acción formulados.

**Impacto en los socios:** La información de la consulta ha sido valiosa para muchos socios, en tanto ha servido como diagnóstico del trabajo en las comunidades y como base para un trabajo futuro y formulación de proyectos de GRD; también ha fortalecido la articulación y coordinación entre socios DIPECHO (70 % de los socios participaron en la consulta); y, para algunas organizaciones, ha significado el afianzar su rol como referente para el soporte a la implementación de la GRD en las comunidades y como interlocutor del Gobierno.





# Capítulo

# 5

## Conclusiones

## CONCLUSIONES

### 1. Contexto

Durante los últimos años, los gobiernos nacionales de la región han tenido importantes avances en la institucionalidad y en el diseño e implementación de políticas nacionales de GRD, pero la institucionalidad local no ha logrado el avance deseado en la mayor parte de los municipios. Existe, además, la necesidad de propiciar mecanismos de articulación entre los ámbitos nacional y local.

La débil institucionalidad local para abordar todos los procesos de GRD se debe, en algunos casos, a la inexistencia o insuficiencia de los mecanismos adecuados de parte de las instituciones y, en otros, porque las capacidades y recursos de los gobiernos locales resultan insuficientes para cumplir con los nuevos requerimientos.

### 2. Consulta VPL

La consulta VPL es de carácter exploratorio y tiene como objetivo conocer las percepciones de las poblaciones vulnerables en relación a la ejecución en el ámbito local de las políticas de gestión del riesgo; su importancia radica en el hecho de que permite tener en cuenta las voces de las comunidades y funcionarios locales, las que no han sido, hasta hoy, suficientemente consideradas en los análisis y estrategias de gestión del riesgo.

Estas percepciones son información útil para la toma de decisiones, tanto de las autoridades como de los líderes comunitarios, pues muchas de las decisiones y comportamientos se basan en ellas. Además, las voces –conjuntamente con la participación en la toma de decisiones– inciden en la realización de los derechos de las personas.

La consulta fue hecha a 7111 personas de diez países e incluyó a grupos específicos como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y comunidades indígenas.

### 3. Principales resultados

La consulta incluyó la priorización de los problemas que enfrenta la comunidad, la evaluación de los avances del MAH y las prioridades para el periodo post-2015. El proceso incluyó las devoluciones de los resultados a diferentes grupos e instituciones consultadas y el análisis e interpretación con ellos, de donde se extrajo parte de las conclusiones que se destacan en este acápite.

En general, y en contraste con las evidencias nacionales, las personas consultadas tienen la percepción de que los avances en la GRD son limitados y sorprende que, en especial, se perciban pocos avances en la preparación ante desastres; esto puede deberse a la creencia de que los organismos nacionales –y no los locales– son los responsables de la reducción del riesgo, como ocurría en el pasado; o a la insuficiente información y, en algunos casos, los limitados avances en la preparación en algunas de las comunidades consultadas.

En las comunidades, la percepción de avance tiende a ser más crítica que en el caso de las autoridades y funcionarios locales, lo que evidencia la falta de implicación comunitaria en los procesos de GRD o, en algunos casos, la insuficiente implementación del MAH en las comunidades.

Las mujeres son más críticas que los hombres en sus percepciones sobre el avance en la reducción del riesgo. Esto se explica porque ellas están más en contacto con algunas necesidades y aspectos de la gestión del riesgo que son menos priorizados por las autoridades locales y nacionales, como se evidencian en algunos planes, donde no figura el papel de las mujeres o no se consideran suficientemente los riesgos relacionados con la salud, la seguridad alimentaria y la protección de la niñez.

#### Importancia de la participación

La participación y organización de la comunidad ha sido un tema recurrente en la consulta. De un lado, las personas coinciden en que los avances en la implementación del MAH están en la organización de la población y las instituciones locales y, de otro lado, la participación comunitaria ha sido un tema priorizado tanto para enfatizar en el Marco de Acción de Sendai para la RRD, como para hacer frente a las amenazas que enfrenta la comunidad.

Cuando se han mencionado las barreras percibidas para llevar a cabo acciones frente a las amenazas se ha hecho referencia al limitado compromiso de la comunidad; esto, que parece contradictorio con la afirmación anterior, puede interpretarse como una preocupación creciente acerca del predominio del individualismo, en contraste con las tradiciones de solidaridad y reciprocidad que han caracterizado a las comunidades y que tiende a mantenerse más en el campo que en la ciudad.

#### Importancia del acceso a la información y el conocimiento

Existe una preocupación por parte de las comunidades consultadas por la insuficiente accesibilidad a la información y al conocimiento. En el conocimiento, evaluación de los riesgos y el acceso a los SAT, solo un porcentaje reducido de los consultados percibe un avance importante. En contraposición, la información sobre riesgos y cómo reducirlos, el desarrollo de capacidades y los sistemas de alerta temprana han sido los temas

considerados como prioritarios para el Marco de Acción de Sendai para la RRD y hacer escuchar sus propuestas.

#### **4. Las consultas y los planes de acción**

La iniciativa VPL en el ámbito local ha dado lugar a numerosos espacios de diálogo entre la población, sus autoridades y organizaciones e instituciones presentes en la zona, tanto durante las mismas como en los talleres de devolución. Aunque se valoraron los espacios facilitados para la consulta y el que se haya tomado en cuenta a un porcentaje de mujeres, niños y grupos de indígenas, se reconoció también la necesidad de desarrollar instrumentos y metodologías específicas de consulta para tales grupos.

Se formularon más de 30 planes de acción que en su mayoría abordan acciones de capacitación, sensibilización y fortalecimiento organizacional, así como también medidas específicas de reducción de riesgos.

En el ámbito nacional, los resultados y principales recomendaciones de la consulta han aportado con una mirada local a los documentos estratégicos para la planificación de la GRD, como son los documentos país DIPECHO (o sus equivalentes), en políticas y planes nacionales de GRD.



Capítulo

6

Recomendaciones

## RECOMENDACIONES CLAVES A LAS CUATRO PRIORIDADES DEL MARCO DE ACCIÓN DE SENDAI PARA LA RRD

Las recomendaciones que a continuación se presentan son producto de la consulta VPL, los talleres de devolución, los eventos nacionales de intercambio y el diálogo entre las diferentes organizaciones que participaron en el proceso. Las presentamos agrupadas bajo los títulos de las cuatro prioridades del Marco de de Acción de Sendai para la RRD.

### **PRIORIDAD 1: CONOCER EL RIESGO DE DESASTRES**

#### *EVALUACIÓN DE RIESGOS*

- El cambio climático y los fenómenos El Niño y La Niña deben ser parte del conocimiento de los riesgos, en la medida en que su presencia implica importantes cambios en los ecosistemas que afectan las actividades productivas y generan el incremento de los fenómenos climáticos extremos.
- La pequeña empresa y la informalidad deben ser parte de la evaluación de riesgos y, por tanto, de las estrategias para reducirlos.
- El conocimiento de los riesgos y las medidas para reducirlos debe implicar a las comunidades más vulnerables. Es necesario distinguir y combinar las evaluaciones especializadas con el reconocimiento que pueda hacer la comunidad y las autoridades locales. Las evaluaciones participativas tienen fines didácticos, pero también enriquecen los estudios especializados al confrontarlos con las experiencias vividas. Se debe evaluar críticamente las estimaciones o estudios de riesgo que no son accesibles a las organizaciones e instituciones locales, o no son utilizados para el manejo de tales riesgos.
- Los análisis del riesgo deben tomar en cuenta las experiencias pasadas y, en especial, las vividas por las comunidades; además deben considerar los riesgos extensivos (de desastres más frecuentes aunque de menor intensidad que los grandes desastres) y no solo los intensivos (de desastres que causan graves daños y destrucción pero que son menos frecuentes).
- El análisis de las capacidades debe ser incorporado en las evaluaciones de riesgo como bien lo hacen la Cruz Roja y otras instituciones. Estas capacidades no solo deben incluir las de las instituciones especializadas en la atención de emergencias, sino también las de las distintas instituciones y organizaciones locales que podrían aportar al conocimiento y manejo de los riesgos, así como la existencia de redes institucionales.

- El conocimiento de los riesgos debe implicar el análisis de la vulnerabilidad de los mercados y de los medios de vida de las poblaciones.
- El análisis del riesgo debe incorporar el de las condiciones de vulnerabilidad específica de la niñez, las mujeres, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad y el de las comunidades indígenas.
- La estimación del riesgo debe diferenciar el impacto económico, medible en función de las pérdidas en general, del impacto social que está referido al incremento de las condiciones de pobreza.

#### **PRIORIDAD 2: FORTALECER LA GOBERNANZA Y LAS INSTITUCIONES PARA LA GRD**

- En la medida que se cuente con estrategias para reducir los riesgos de los desastres que se presentan con mayor recurrencia, se podrá fortalecer mejor las capacidades locales para reducir los riesgos de desastres de mayor magnitud y menor frecuencia.
- La participación comunitaria y local debe ser entendida en su dimensión más amplia. Se trata de participar en todos los procesos de gestión del riesgo, desde el conocimiento de los riesgos hasta la planificación, priorización e implementación de la GRD en las comunidades y ámbitos locales.
- Las políticas de GRD deben priorizar la participación comunitaria y el fortalecimiento de los gobiernos locales teniendo en cuenta su diversidad, en particular sus diferentes recursos y capacidades.
- La GRD requiere de la participación de los diferentes actores del desarrollo por lo que resulta necesaria su inclusión en redes y plataformas orientadas a fortalecer la GRD a nivel subnacional. Las universidades, las ONG, los gremios profesionales, las empresas de servicios, los centros educativos o de salud, entre otros, junto con el asociativismo municipal (mancomunidades, asociaciones y/o redes de municipalidades) pueden constituir las claves para fortalecer la GRD en los niveles subnacionales.
- Los conocimientos ancestrales y locales sobre los desastres y las medidas para reducir los riesgos deben ser recuperados e incorporados en las estrategias y proyectos de gestión del riesgo. Para ello se hace necesario impulsar procesos de intercambio, sistematización y difusión de tales conocimientos.
- La institucionalización de consultas en los ámbitos locales permitirá recoger las percepciones e iniciativas de la población y las autoridades, y por tanto mejorar las políticas de GRD, incluidas las estrategias de difusión de estas. Por ello, los gobiernos nacionales deben contar con mecanismos que permitan recoger las opiniones

e iniciativas de las comunidades y gobiernos locales. La VPL podría constituir un referente para tal fin, como viene siendo considerado en algunos países.

- Considerar la potencial contribución de las universidades y centros de investigación para que aporten mediante la investigación y la especialización al conocimiento de los riesgos y medidas para reducirlos y la formulación de propuestas técnicas y de políticas de GRD.
- En algunos países, una mejor estrategia de información a la comunidad sobre los avances de las políticas de GRD implementadas por los gobiernos locales y nacionales puede mejorar la percepción de las comunidades sobre estos avances. En este sentido, se debe implicar la participación de los distintos medios de información y también del sector educativo, tomando en cuenta su potencial contribución para poder alcanzar esta data de manera accesible y comprensible.
- El fortalecimiento de capacidades constituye una prioridad que debe orientarse a la adecuación de los instrumentos de GRD a las realidades y necesidades diversas, a promover las alianzas y redes interinstitucionales y a diseñar e implementar planes educativos que tengan en cuenta los saberes y el potencial de las organizaciones e instituciones locales, así como la formación de valores de ciudadanía responsable.
- Es necesario incorporar en los procesos de capacitación el intercambio o difusión de las experiencias exitosas de GRD desarrolladas en las localidades y en los países. El proceso de fortalecimiento de capacidades en las comunidades debe partir de los conocimientos y experiencias previas y de dinámicas de intercambio e interaprendizaje.

### ***PRIORIDAD 3: INVERTIR EN LA RESILIENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y CULTURAL, Y AMBIENTAL***

- Las inversiones para reducir los riesgos deben tener en cuenta no solo las nuevas infraestructuras y edificaciones, sino la necesidad de mejorar la resistencia de las antiguas.
- Las estrategias de GRD deben tener en cuenta las dinámicas de riesgo, incorporando estrategias de manejo territorial centradas en las cuencas hidrográficas y, en especial, orientando la ocupación futura del territorio. Ello implica un manejo territorial que trasciende el formal e implica a varios municipios –y sectores–; pero también el contar con mecanismos de anticipación o prevención de riesgos que condicionen u orienten las dinámicas de ocupación de los espacios.

- Es importante promover que las normas de construcción, prácticas de rehabilitación y reconstrucción se centren más en los asentamientos humanos informales y marginales, y tengan en cuenta y desarrollen estrategias para mejorar la calidad de las prácticas de autoconstrucción aún vigentes en muchos lugares.
- Se propone fomentar el intercambio de códigos de construcción entre países y, de otro lado, ampliar la capacidad de poner en funcionamiento y monitorear dichas normas, lo que conduciría a mayor resistencia de las estructuras ante los desastres.

***PRIORIDAD 4: REFORZAR LA PREPARACIÓN PARA DAR UNA RESPUESTA EFECTIVA Y HACER MÁS EFICIENTE LA RECUPERACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN***

- En las experiencias de manejo de desastre y de los procesos de reconstrucción es necesario extraer lecciones que incluyan tanto los aspectos positivos (iniciativas solidarias dentro y fuera de las comunidades afectadas, organización de la población, administración adecuada de los gobiernos locales y organizaciones comunitarias, atención especial a personas en situación de discapacidad o adultos menores, etc.) como los negativos (violencia y saqueos, corrupción, poca coordinación, mal manejo de los mercados en las emergencias).
- Un balance de las acciones de respuestas y recuperación debe considerar las nuevas aproximaciones o desafíos en las comunidades como son el manejo de mercados en las emergencias, la ayuda monetaria, la seguridad ciudadana, las migraciones temporales, los problemas de titulación, entre otros.
- Los SAT constituyen una prioridad relevante tanto para las comunidades como para las autoridades y funcionarios locales, sin embargo existe preocupación sobre la accesibilidad de la información a las comunidades en casos de alerta; y en los casos de los SAT más locales se observa poca continuidad en el tiempo. Por tanto, es importante priorizar la implementación de los SAT que involucren tecnologías y recursos locales, y sobre todo la participación más activa a la población para lograr su sostenibilidad en el tiempo.

## Anexos

### Pronunciamiento sobre los avances en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y las recomendaciones para el periodo post 2015

Esta iniciativa se realiza en el marco del Plan de Acción 2013-2014 del Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO) del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO).

Los 258 suscritos, representantes de más de 200 organizaciones e instituciones de América Latina y el Caribe, nos dirigimos a los gobiernos e instituciones de la región y del mundo para expresar lo siguiente:

1. América Latina ha experimentado a través de su historia desastres de gran impacto y destrucción desencadenados por fenómenos tales como las erupciones volcánicas que en el siglo XIX y XX afectaron el clima global<sup>1</sup>; terremotos como los de Chile (1939 y 2010), Perú (1970), Nicaragua (1972), Guatemala (1976), El Salvador (2001), y Haití (2010); huracanes que afectaron principalmente a los países centroamericanos y caribeños como fue el caso del Mitch (1998); y fenómenos climáticos extremos exacerbados por el cambio climático y los fenómenos El Niño y La Niña, como el de Vargas (Venezuela, 1999), las inundaciones en Colombia y Argentina y, las sequías en el noreste de Brasil; o más recientemente en el Chaco boliviano y paraguayo.
2. En el periodo 1990-2011 se han registrado 83 mil desastres en la región que han causado al menos 42 mil muertes, 121 millones de personas afectadas, más de 1 millón de viviendas destruidas y 5,9 millones de viviendas dañadas<sup>2</sup>. Mucho más frecuentes han sido los pequeños desastres generalmente asociados a la variabilidad climática que han erosionando las economías de los pequeños productores rurales.
3. Estos eventos han significado pérdidas económicas importantes, absorbiendo recursos de inversión para el desarrollo, y obstaculizando la sostenibilidad y la obtención de las metas de los Objetivos del Milenio.
4. Los desastres ponen de manifiesto la vulnerabilidad y las debilidades de las formas actuales de desarrollo; su ocurrencia puede servir como una oportunidad para introducir los cambios y transformaciones necesarias en los estilos de desarrollo.

1 Entre las erupciones de mayor impacto se tienen la del Cosiguina en Nicaragua en 1835; Cerros Quemados en El Salvador en 1879; Mont Pellée en Martinica en 1902; Santa María en Guatemala en 1902 y el Arenal en Costa Rica en 1968.

2 UNISDR y Corporación OSSO 2013. "Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2011: tendencias y estadísticas para 16 países".

5. Los procesos que generan los riesgos de desastre incluyen la falta de realización de los derechos de las personas; el débil manejo territorial incluyendo la degradación de los recursos naturales y ecosistemas; la informalidad en el uso del suelo y en las construcciones; los conflictos sociales; la limitada seguridad alimentaria; la insuficiente capacidad y complementariedad institucional.
6. En las últimas décadas la letalidad de los desastres disminuyó dado los avances en los sistemas de salud, las mejoras en las alertas tempranas y la mayor eficiencia de la ayuda humanitaria. En contraste, la exacerbación de intereses individualistas y la debilidad de algunos tejidos sociales condicionaron la construcción de una ciudadanía responsable y solidaria que constituye el sustento para la gestión del riesgo.
7. El Marco de Acción de Hyogo (MAH) constituye un referente clave para América Latina y el Caribe en la medida en que en algunos países ha inspirado cambios positivos en la legislación y en las instituciones; la complementariedad de la ayuda humanitaria y la creciente articulación de redes interinstitucionales, las que vienen ejerciendo la auditoría social.
8. Entre las debilidades en algunos países de la región, destacamos el insuficiente análisis de los procesos que generan las condiciones de riesgo al no tomarse en cuenta la relevancia de las causas subyacentes; el limitado análisis de los impactos económicos y sociales de los desastres; el incipiente desarrollo de capacidades a nivel subnacional y local que se correspondan con la problemática de gobernabilidad; la escasa participación de las universidades en la investigación sobre los riesgos y las medidas para reducirlos; la débil inclusión de los grupos vulnerables en las políticas de gestión del riesgo; la carencia de mecanismos de participación de las comunidades en los procesos de gestión del riesgo y la débil articulación entre las actividades de gestión del riesgo y los planes y estrategias territoriales.

### Propuestas para el periodo post 2015

1. Vincular las políticas de gestión del riesgo con la reducción de la pobreza, el acceso a los servicios básicos y las relaciones de equidad.
2. **Poner en el centro de atención a la comunidad para fortalecer su resiliencia**, enfatizando su rol como referente en la implementación de las políticas y la evaluación de sus avances.
3. Fortalecer, en concertación con los gobiernos locales, las capacidades de las comunidades vulnerables considerando estrategias de aprendizaje en base a sus experiencias.
4. Recuperar los conocimientos ancestrales a fin de incorporarlos en el diseño e implementación de medidas de reducción de riesgo, adaptación al cambio climático y manejo de ecosistemas.

5. Institucionalizar mecanismos de participación de las comunidades vulnerables, empresas e instituciones no gubernamentales en los procesos de planificación y gestión territorial y del riesgo, incluidas las consultas sobre la normatividad, la reconstrucción y la rendición de cuentas de las autoridades.
6. Poner énfasis en los derechos de las personas y en estrategias que permitan la inclusión y participación efectiva de los sectores más vulnerables (niños y niñas, mujeres, adultos mayores, personas con habilidades especiales y pueblos indígenas).
7. **Asegurar que en la evaluación de los riesgos se tenga en cuenta** las causas de fondo y los procesos que determinan las condiciones inseguras como la pobreza y la degradación ambiental; las tendencias de ocupación del territorio; el cambio climático y la vulnerabilidad de los medios de vida y los mercados locales; las políticas públicas y privadas que inciden en las condiciones de riesgo; las percepciones, capacidades y potenciales locales; los antecedentes de grandes y pequeños desastres y de respuesta a los mismos y las relaciones de género y generación.
8. Implicar en el monitoreo de los riesgos y la gestión del riesgo a las instancias judiciales que posibiliten aplicar las sanciones correspondientes e involucrar a la ciudadanía a fin de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia.
9. Propiciar que los estudios de impacto ambiental incluyan la evaluación del riesgo de desastre.
10. **Diseñar y articular propuestas educativas** en las escuelas y universidades y que enfatizen sobre los valores y la responsabilidad ciudadana.
11. **Instituir y/o fortalecer las plataformas nacionales y subnacionales de gestión integral del riesgo** a fin de facilitar la complementariedad entre el sector público y la sociedad civil (población, empresas, universidades, organizaciones e instituciones).
12. **Implicar al sector privado para reducir los riesgos que se generen en sus actividades** y para que contribuyan a la implementación de los planes de gestión del riesgo en su ámbito y entorno.
13. Priorizar estrategias de reducción del riesgo para las pequeñas empresas sobre la base del reconocimiento de su mayor vulnerabilidad y de su importancia para la generación de empleo en los países.
14. **Incorporar un enfoque prospectivo que tenga en cuenta las dinámicas y tendencias de crecimiento urbano** y las estrategias para orientarlo hacia espacios disponibles que sean seguros.
15. Incorporar la gestión del riesgo en la planificación integral de los grandes centros urbanos, y poner en práctica los programas de apoyo al acceso a la vivienda adecuada y al derecho a la ciudad.

16. Diseñar e implementar estrategias específicas de gestión del riesgo para lugares con una significativa concentración de personas.
17. **Propiciar la protección y capacidad de recuperación de los medios de vida** de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.
18. Incorporar en la respuesta ante los desastres, estrategias para la recuperación y protección de los mercados locales evitando su sustitución por la ayuda externa.
19. **Incorporar a los medios de comunicación en las políticas de gestión del riesgo** propiciando acuerdos que posibiliten la cooperación entre tales medios y las instituciones especializadas.
20. Promover intervenciones integrales en reducción del riesgo de desastres que consideren la adaptación al cambio climático y el manejo y restauración de ecosistemas.

Guayaquil, mayo de 2014.

## Cuestionario de la Consulta Visión de Primera Línea

### Parte 1: Contexto (A ser llenado solo por la Organización Responsable de tomar la encuesta)

1. Fecha de levantamiento de encuesta			
2. Organización Responsable			
3. Nombre de la comunidad			
4. Ubicación geográfica <sup>1</sup>	Distrito/provincia/región	UTM <sup>2</sup>	Altitud
5. Fenómenos más importantes en el área que puedan ocasionar afectación	Natural <sup>3</sup> <i>Especificar:</i>	Socio - Natural <sup>4</sup> <i>Especificar:</i>	Antrópico <sup>5</sup> <i>Especificar:</i>
	Andes	Occidente	Centro - Norte
6. Ámbito geográfico <sup>6</sup>	Especificaciones <sup>7</sup> :		
	Rural	Urbano	
7. Ámbito poblacional <sup>8</sup>	<i>Especificar:</i> ¿Es población campesina, nativa o indígena? SI                      NO		<i>Especificar:</i> ¿Qué porcentaje de la población cuenta con servicios de agua, desagüe y electricidad? _____
	¿Qué porcentaje de la población cuenta con servicios de agua y electricidad? _____		
	<i>Especificar:</i> ¿La comunidad tiene reconocimiento legal?                      SI                      NO		
	¿Qué porcentaje aproximado de los terrenos tiene título de propiedad? _____		
	Tipo de material predominante en la construcción de casas:		
Madera	Adobe	Piedras	Esteras
Ladrillo	Bambú	Quincha	Calamina
Otro: _____		Otro: _____	
¿Hasta qué punto la población tiene acceso a servicios de salud? _____			

1 Mencionar por lo menos tres niveles de división política.

2 Las coordenadas UTM son un sistema de coordenadas geográficas. De ser posible se recogerán las coordenadas UTM con un GPS en campo. En el caso de que esto no sea factible, se podrá recurrir a fuentes de información secundaria como Google Maps.

3 Originados por la naturaleza: sismos, tsunamis, lluvias, eventos fríos, etc.

4 De origen natural, pero influenciados por la acción del hombre: deslizamientos, inundaciones, etc.

5 Originados por el ser humano: contaminación, epidemias, violencia, fuga de gas, explosiones, etc.

6 Adaptar esta sección en cada país.

7 Describir las principales características geográficas: (a) cobertura vegetal, (b) si es zona montañosa o plana y (c) clima predominante (lluvioso, frío, temperaturas extremas, etc.)

8 Esta información sobre si la zona es rural o urbana puede que ya esté definida en anteriores censos, tomar esto en cuenta para no contradecir la información.

8. Participación previa en Visión de Primera Línea (VPL) y / o en proyectos de gestión de riesgos de desastres	VPL 2009	VPL 2011	VPL 2013	Proyectos de GRD
				Desde qué año:
				Hasta qué año:

9. Identificación de aspectos más relevantes de la comunidad

Porcentaje aproximado de viviendas ubicadas en zonas de riesgo (expuestas a amenazas)

---

Porcentaje aproximado de viviendas mal construidas (riesgo de colapso o afectación)

---

¿La escuela está ubicada en un sitio seguro?

---

¿La escuela es segura, la construcción es adecuada?

---

¿La escuela es considerada un sitio de albergue?

---

¿Qué tiempo hace que se conformó la comunidad? (tiempo de vida)

---

¿Qué porcentaje de la población tiene más de 5 años viviendo en el lugar?

---

Otros (desastres recientes<sup>9</sup>, su recurrencia o algún evento significativo en la historia de la comunidad):

---



---



---



---



---

<sup>9</sup> Considerar también desastres pequeños, medianos y recurrentes (ver Glosario)

## Parte 2: Prioridades

Número de encuesta <sup>10</sup>									
1. Tipo de entrevistado	1: Gobierno Local	2: Comunidad	3: Instituciones y/o empresas						
2. Edad	1: Menor a 11	2: 12-17	3: 18-25	4: 26-60	5: mayor de 60 años				
3. Sexo	Mujer	Hombre	Otro						
4. Discapacidad / Capacidades diferentes o especiales <sup>11</sup>	Sensorial (sordomudo, ciegos, mudos....)		Física (silla de ruedas....)	Mental <sup>12</sup>					
5a y 5b Preguntas solo si es población campesina, nativa o indígena									
5a. ¿Cuál es su lenguaje materno?									
5b. ¿Cuál es el lenguaje que más usa?									
6. ¿Hace cuánto tiempo vive en la comunidad?	1: 1 a 3 años	2: 4 a 6 años	3: 7 a 10 años	4: 11 a 20 años	5: 21 a más años				
7. ¿Cómo es su nivel socio económico con relación al de su comunidad?	1: Más pobre	2: Pobre	3: Igual	4: Mejor	5: Mucho mejor				
8. ¿Cómo es el nivel socio económico de su comunidad en comparación al resto del país?	1: Más pobre	2: Pobre	3: Igual	4: Mejor	5: Mucho mejor				
9. Completar la siguiente matriz (Ver explicación para completar la matriz al final)									
Priorización de amenazas	Causa de la amenaza	Afectación posible	Frecuencia	Intensidad				Acciones	Factores adversos
				Muy alto	Alto	Medio	Bajo		
5 (mayor prioridad)				Muy alto	Alto	Medio	Bajo		
4				Muy alto	Alto	Medio	Bajo		
3				Muy alto	Alto	Medio	Bajo		
2				Muy alto	Alto	Medio	Bajo		
1 (menor prioridad)				Muy alto	Alto	Medio	Bajo		
¿Cuál es la mayor amenaza para los niños?		¿Para los niños?							
¿Cuál es la mayor amenaza para las mujeres?		¿Para las mujeres?							

<sup>10</sup> Ver explicación al final

<sup>11</sup> Todos podemos tener disminuidas ciertas capacidades, pero se deben considerar aquellas situaciones que limiten el relacionamiento normal con otras personas o el acceso a diversos tipos de servicios.

<sup>12</sup> Se podrá entrevistar a personas con un grado de discapacidad leve y que tengan la capacidad de comprender las preguntas y expresarse correctamente.

10. ¿Qué es lo que más afectaría (tipo de amenaza) en el futuro a su comunidad?					
11. ¿Qué tan probable e intenso puede ser un desastre en su comunidad?	1: Mínimo	2: Poco	3: Medio	4: Alto	5: Muy alto <sup>13</sup>
	Comentarios:				
12a. Han ocurrido pérdidas y afectaciones por desastres en su comunidad desde el 2005?	Sí <i>Pasar a pregunta 12b</i>			No <i>Pasar a pregunta 13</i>	
12b. Cambios en las pérdidas y afectaciones por desastres en la comunidad desde el 2005	1: Incremento sustancial de pérdidas	2: Incremento de pérdidas	3: Ningún cambio	4: Alguna disminución	5: Disminución sustancial
	¿Qué tanto afectaron los desastres a los NNA? ¿Por qué?				
¿Qué tanto afectaron los desastres a las mujeres? ¿Por qué?					
13. Desde el 2005, ¿Cuáles han sido los avances en su comunidad en la gestión del riesgo de desastres y porque? <sup>14</sup>					
13a: Organización de la población y las instituciones locales (incluido el municipio) para la gestión del riesgo de desastres	¿Por qué?				
	5: Máximo avance				
	4: Avance importante				
	3: Avance medio				
	2: Poco avance				
13b: Conocimiento y evaluación de los riesgos (magnitud y frecuencia de eventos y fenómenos adversos y quiénes o qué pueden ser más afectados); existencia de sistemas de alerta temprana	¿Por qué?				
	5: Máximo avance				
	4: Avance importante				
	3: Avance medio				
	2: Poco avance				
1: Ningún avance					

13 Muy alto se refiere al caso en que los desastres afecten fuertemente la vida, la salud y bienes de la comunidad.

14 Esta pregunta busca evaluar la percepción del avance en la implementación del Marco de Acción de Hyogo. Cada una de las cinco subpreguntas que siguen están inspiradas en las cinco prioridades de acción.

13c: Conocimiento y difusión de las medidas de reducción de riesgos	<table border="1"> <tr><td>5: Máximo avance</td></tr> <tr><td>4: Avance importante</td></tr> <tr><td>3: Avance medio</td></tr> <tr><td>2: Poco avance</td></tr> <tr><td>1: Ningún avance</td></tr> </table>	5: Máximo avance	4: Avance importante	3: Avance medio	2: Poco avance	1: Ningún avance	¿Por qué?
5: Máximo avance							
4: Avance importante							
3: Avance medio							
2: Poco avance							
1: Ningún avance							
13d: Acciones de la comunidad para reducir sus riesgos (incluye obras, capacitación, organización, etc.)	<table border="1"> <tr><td>5: Máximo avance</td></tr> <tr><td>4: Avance importante</td></tr> <tr><td>3: Avance medio</td></tr> <tr><td>2: Poco avance</td></tr> <tr><td>1: Ningún avance</td></tr> </table>	5: Máximo avance	4: Avance importante	3: Avance medio	2: Poco avance	1: Ningún avance	¿Por qué?
5: Máximo avance							
4: Avance importante							
3: Avance medio							
2: Poco avance							
1: Ningún avance							
13e: Preparación de la comunidad para enfrentar los desastres (simulacros, brigadas, equipos, señalización, rutas de escape)	<table border="1"> <tr><td>5: Máximo avance</td></tr> <tr><td>4: Avance importante</td></tr> <tr><td>3: Avance medio</td></tr> <tr><td>2: Poco avance</td></tr> <tr><td>1: Ningún avance</td></tr> </table>	5: Máximo avance	4: Avance importante	3: Avance medio	2: Poco avance	1: Ningún avance	¿Por qué?
5: Máximo avance							
4: Avance importante							
3: Avance medio							
2: Poco avance							
1: Ningún avance							
14. De los siguientes temas para trabajar la gestión del riesgo de desastres en su comunidad seleccione 5 y priorícelos del 1 al 5. (Siendo el 5 el más importante y 1 el menos importante) <sup>15</sup>							
Investigación <sup>16</sup>	Seguridad Alimentaria	Tecnologías					
Participación comunitaria	Cambio Climático	Redes locales					
Seguros ante desastres	Riesgo urbano	Sistemas de alerta temprana					
Protección de medios de vida	Acceso a vivienda adecuada	Derechos y vulnerabilidad <sup>17</sup>					
Información sobre riesgos y medidas para reducirlos	NNA: Generación de oportunidades	Revaloración de conocimientos ancestrales					
Impacto social de los desastres <sup>18</sup>	Recursos y capacidades locales <sup>19</sup>	Alianzas con empresas privadas para reducir los riesgos					

<sup>15</sup> El primer periodo del Marco de Acción de Hyogo finaliza el 2015, UNISDR está facilitando los procesos de consulta para un Marco de Acción Post-2015 mediante eventos nacionales, continentales y globales; los temas priorizados en esta encuesta se presentarán en estos espacios. El proceso de consulta culminará en marzo del 2015 en Japón donde se acordará el nuevo Marco de Acción Post-2015.

<sup>16</sup> Estudios de riesgo, evaluación de percepciones de riesgo, etc.

<sup>17</sup> La falta de acceso de las personas a sus derechos básicos como por ejemplo la información, la salud o la educación puede incrementar su vulnerabilidad.

<sup>18</sup> La afectación directa e indirecta de los más pobres. Por ejemplo: Estudios recientes indican que los más afectados por los eventos fríos son los que tienen menor acceso a la educación.

<sup>19</sup> Por ejemplo, identificar los profesionales o maestros de obra en la comunidad que puedan ayudar a identificar y reducir los riesgos.



## Resultados Complementarios de la Consulta VLP

Consultas realizadas en cada región y según área urbana o rural

	Cantidad neta	Porcentaje del total	Número de personas consultadas en zona urbana	Número de personas consultadas en zona rural
Argentina	220	3 %	172	48
Bolivia	690	10 %	152	626
Brasil	169	2 %	169	0
Chile	334	5 %	1	333
Colombia	523	7 %	412	111
Ecuador	2142	30 %	485	1657
Paraguay	1315	18 %	960	355
Perú	1256	18 %	578	678
Uruguay	311	4 %	284	27
Venezuela	151	2 %	115	36
<b>Total</b>	<b>7111</b>	<b>100 %</b>	<b>3328</b>	<b>3871</b>

Personas consultadas según edad

	Menores de 11 años	De 12 a 17 años	De 18 a 25 años	De 26 a 60 años	Mayores de 60 años
Cantidad neta	387	911	1088	3845	630
Porcentaje	5.44 %	12.81 %	15.30 %	54.07 %	8.86 %

Personas que participaron en consultas VPL 2009, 2011 y 2013

	VPL 2009	VPL 2011	VPL 2013
Sí participaron	315	221	246
	4.43 %	3.11 %	3.46 %
No participaron	6734	6572	5972
	94.70 %	92.42 %	83.98 %

Personas consultadas según tipo de actor: comunidad, instituciones y/o empresas y del gobierno local

	Comunidad	Gobierno local	Instituciones y/o empresas
Cantidad	5269	491	1119
Porcentaje	74.10 %	6.90 %	15.74 %

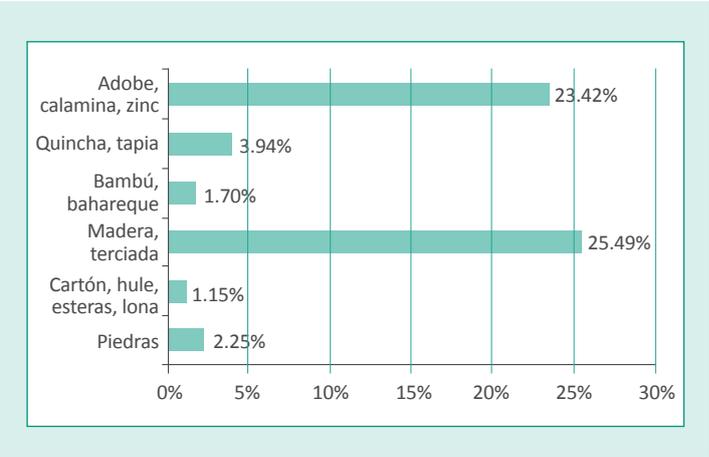
Tiempo de vida en la comunidad

	De 1 a 3 años	De 4 a 6 años	De 7 a 10 años	De 11 a 20 años	De 21 a más años
Cantidad	Tiempo de vida en la comunidad	911	1088	3845	630
Porcentajes	6.68 %	7.68 %	12.18 %	26.04 %	43.23 %

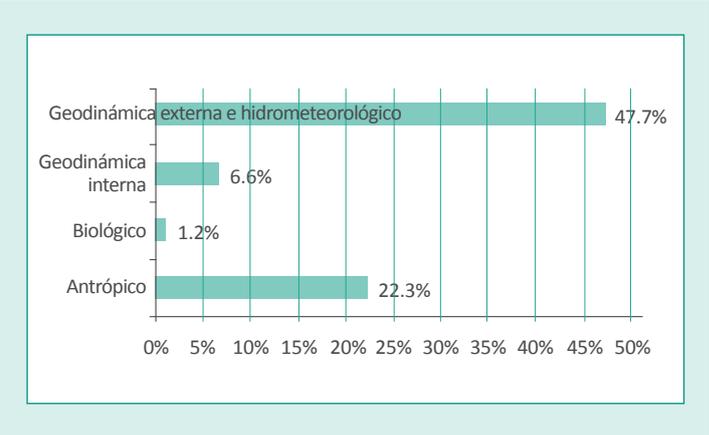
Personas consultadas que hablan otros idiomas (excluyendo el español)

Lenguaje materno	Cantidad	Porcentaje
Aymara	134	1.88 %
Ayoreo	1	0.01 %
Bésimo	4	0.06 %
Chedungun	51	0.72 %
Chiquitano	5	0.07 %
Cofán	1	0.01 %
Embera	4	0.06 %
Enlhet	7	0.10 %
Guaraní	715	10.05 %
Mapudungun	7	0.10 %
Portugués	151	2.12 %
Quechua	820	11.53 %
Quichua norteño	1	0.01 %
Tacana	7	0.10 %
Wayuunaiki	14	0.20 %
<b>TOTAL</b>	<b>1922</b>	<b>27.02 %</b>

Material de construcción utilizado en la vivienda



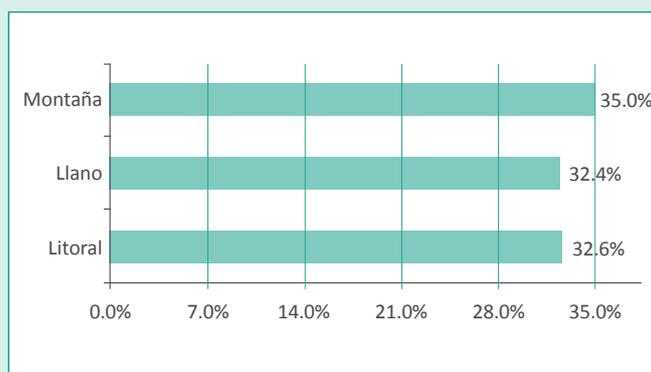
Tipos de fenómenos predominantes en las comunidades consultadas



Agrupadas de la siguiente manera<sup>22</sup>:

- Antrópico: accidente de tránsito, contaminación, deforestación, delincuencia, desechos tóxicos, incendio urbano, violencia familiar, colapso de minas y violencia por conflicto armado.
- Biológico: epidemia
- Geodinámica interna: erupción volcánica, sismo / terremoto y tsunami.
- Geodinámica externa e hidrometeorológico: deslizamiento, aluvión, avalancha, derrumbe, erosión del suelo y huayco. FEN, granizo, helada, incendio forestal, inundación, lluvias intensas, ola de calor, sequía, tormenta eléctrica, tormenta tropical, vientos fuertes y huracán.

### Distribución del ámbito geográfico de las personas consultadas



Montaña: Se refiere a la zona tanto occidental como oriental de la cordillera de los Andes incluyendo el Altiplano, territorio mayormente expuesto a inundaciones, peligros asociados con movimientos en masa (aludes, aluviones, huaycos, deslizamientos, etc.), y fenómenos hidrometeorológicos.

Llano: Se refiere a la llanura amazónica, el chaco y las pampas argentinas, territorio mayormente expuesto a inundaciones y fenómenos hidrometeorológicos

Litoral: Se refiere a la costa pacífica y atlántica, áreas expuestas principalmente a la ocurrencia de fenómenos de geodinámica interna como sismos, tsunamis y erupciones volcánicas.

### ¿Qué tan probable e intenso puede ser un desastre en su comunidad?

	Magnitud	Porcentaje
Muy alto	64.8	22.5 %
Alto	125.8	43.8 %
Medio	64.0	22.3 %
Poco	21.2	7.4 %
Bajo	0.5	0.2 %
Mínimo	11.2	3.9 %

<sup>22</sup> Clasificación tomada del Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino del CAPRADE (<http://www.comunidadandina.org/predecan/atlasweb/>)

Cambios en las pérdidas y afectaciones por desastres en la comunidad desde el 2005

¿Han ocurrido pérdidas y afectaciones por desastres en su comunidad desde el 2005?	
Sí	3869
	54.41 %
No	2664
	37.46 %

	Incremento sustancial de pérdidas	Incremento de pérdidas	Ningún cambio	Alguna disminución	Disminución sustancial
Cantidad	660	1489	813	779	196
Porcentaje	16.76 %	37.82 %	20.65 %	19.79 %	4.98 %

Cambios en la gestión del riesgo de desastres de la comunidad desde el 2005

	Cambios en la gestión del riesgo de desastres de la comunidad desde el 2005	Incremento de pérdidas	Ningún cambio	Alguna disminución	Disminución sustancial
Organización de la población y las instituciones locales para la GRD	27 %	33 %	22 %	16 %	2 %
Conocimiento y evaluación de los riesgos; existencia de SAT	33 %	31 %	20 %	15 %	1 %
Conocimiento y difusión de las medidas de reducción de riesgos	31 %	31 %	22 %	14 %	2 %
Acciones de la comunidad para reducir sus riesgos	29 %	33 %	20 %	16 %	2 %
Preparación de la comunidad para enfrentar a una situación de emergencia	40 %	30 %	15 %	13 %	2 %





**Mayor información contáctenos a:**

**Soluciones Prácticas**

**Domicilio: Calle Tomás A. Edison 257, San Isidro. Casilla postal 180620 Lima 27, Perú**

**Teléfonos: (51-1) 441-2950, 241-3035, 441-3235 Fax: (51-1) 441-3416**

**Correo-e: [info@solucionespracticas.org.pe](mailto:info@solucionespracticas.org.pe)**

**[www.solucionespracticas.org](http://www.solucionespracticas.org)**