



**Red Global**

de Organizaciones de la Sociedad  
Civil para la Reducción de Desastres

# SI NO UNIMOS NUESTRAS MANOS...

## **Informe Resumido**

### **Visión de Primera Línea 2011**

Una evaluación de los avances del Marco de Acción de Hyogo, con recomendaciones estratégicas hacia una implementación más eficaz

**Mayo del 2011**





# 20,000 visiones sobre la “gobernanza local del riesgo” y 57 estudios de caso en video han sido recopilados por 511 organizaciones en 69 países para presentarle Visión de Primera Línea 2011

La VPL 2011 es el segundo estudio de un programa continuo de investigación y aprendizaje que recopila opiniones sobre el progreso que se viene dando hacia la reducción de riesgo de desastres en la primera línea – justamente los lugares donde viven y trabajan las personas más vulnerables. En el primer estudio, la VPL 2009, participaron 7,000 personas de 48 países; esta concluyó que el progreso en la creación de políticas y legislación nacional no había generado cambios generales en las prácticas locales. Se identificó que el factor más importante para acelerar la implementación de políticas de reducción de riesgos a nivel local era una cultura de apoyo por parte de los gobiernos con apertura a la formación de alianzas. Por lo tanto, la VPL 2011 se ha enfocado en la gobernanza local del riesgo – ¿qué está

funcionando y qué debe mejorar aún?

Podrá acceder al informe completo de la VPL 2011 en [www.globalnetwork-dr.org](http://www.globalnetwork-dr.org). También se está impulsando un proceso de consulta a nivel internacional, nacional y local para explorar las implicancias de estos hallazgos y apoyar en la aceleración de actividades de reducción de riesgo a nivel local.

Este documento presenta los puntos más resaltantes, haciendo una llamada a que personas, organizaciones e instituciones trabajando en diferentes niveles se comprometan para implementar las políticas de reducción de riesgo en la primera línea, lugar donde las poblaciones más vulnerables siguen perdiendo vidas y sus medios de subsistencia como resultado de los desastres.

Con el objetivo de lograr una reducción significativa en las pérdidas de vidas y medios de subsistencia por desastres hasta el 2015, 168 países firmaron el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 en la Conferencia Global para la Reducción de Desastres que se llevó a cabo en Japón en el 2005. La ONU ha publicado los Informes de Evaluación Global (GAR por sus siglas en inglés) en 2009 y en 2011. Ver [www.eird.org](http://www.eird.org) para más información. El programa de la VPL ha sido diseñado para apoyar y complementar este proceso de monitoreo y evaluación coordinado por la ONU, proveyendo una perspectiva desde las personas que viven y trabajan en la primera línea de los desastres.



**Red Global**  
de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres

**La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR por sus siglas en inglés) es una red compuesta por más de 500 organizaciones de la sociedad civil que quieren ver una implementación más efectiva de la política de Reducción de Riesgo de Desastres en la “primera línea”, donde viven y trabajan miles de millones de personas vulnerables a los desastres.**



Ver [www.globalnetwork-dr.org/VPL2011](http://www.globalnetwork-dr.org/VPL2011) para ver la VPL 2011 en detalle, incluyendo datos específicos por país, información de trasfondo y más de 90 estudios de caso de “Acción en la Primera Línea” que resaltan los logros y desafíos de la gobernanza local de riesgo.

# “SI NO UNIMOS NUESTRAS MANOS...”

Lawrence Temfwe lidera una pequeña ONG en Zambia central. Las vidas de las personas con quienes él trabaja son una muestra de las personas que viven en la primera línea alrededor del mundo. Afrontan los desafíos propios de los desastres naturales, sociales y económicos, de sequía, hambruna, inundaciones, VIH y Sida, desempleo, y la carencia de servicios básicos.

Lawrence desafía a las autoridades locales y nacionales a que actúen, pero también desafía a la gente local a que hagan su parte. Está convencido de que tanto los gobiernos locales y nacionales, empresas, la sociedad civil, asociaciones comunitarias y grupos religiosos, deberían asumir sus roles y responsabilidades. Las vidas empezarán a mejorar cuando comencemos a trabajar juntos, escuchando los diferentes puntos de vista, formando alianzas, involucrando a todos, construyendo un fuerte entendimiento de las necesidades y recursos y trabajando juntos para asegurarlos. Él afirma, “Si no unimos nuestras manos, ninguna persona o grupo aislado podrá lograr el cambio”.

La evaluación bianual del Marco de Hyogo que se llevará a cabo en Ginebra en mayo del 2011 hace un llamado a una “mayor inversión en la acción local”. Este llamado se basa en el contexto de una implementación limitada y fragmentada en el curso del marco.

Creemos que la clave al desafío de implementar el Marco de Hyogo

se encuentra en las palabras de Lawrence:

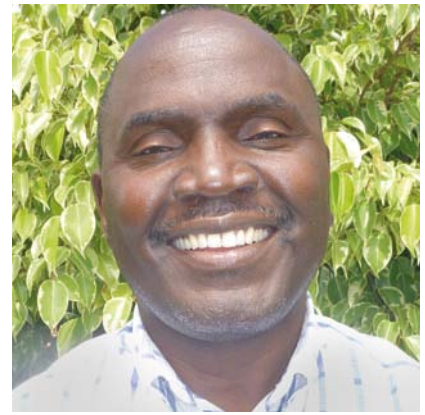
**“Si no unimos nuestras manos...”**

## La VPL 2011 se trata de la gobernanza local del riesgo

Los hallazgos de la VPL 2009 y la experiencia de los profesionales de reducción de riesgo de desastres quienes trabajan en las comunidades y pertenecen a la red de la GNDR nos muestran que sí puede haber un real progreso en la aceleración de la implementación de actividades de reducción de riesgo a nivel local en los lugares donde la población local es **incluida** y puede **participar**, donde se apoyan las *capacidades* locales y se maximizan y fortalecen las *habilidades locales*, donde está disponible **información** sobre los riesgos y donde hay transparencia en la *rendición de cuentas*.

El gobierno local es un componente crítico del proceso, coordinando los recursos gubernamentales y cooperando con los actores locales para reducir el riesgo de desastres. Algunos de los aspectos importantes de la **“gobernanza local de riesgo”** son la gestión de la información, comunicación, consulta, coordinación, toma de decisiones y la distribución de recursos.

Los indicadores identificados en estos temas sirvieron para que la VPL 2011 explore más a fondo este campo de la “gobernanza local de riesgo” en la primera línea.



‘Si no unimos nuestras manos, ninguna persona o grupo aislado podrá lograr el cambio.’

Veinte indicadores de la gobernanza local de riesgo en práctica

### INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN

Participación  
Género  
Niñez y Juventud  
Voluntarios  
Alianzas

### CAPACIDADES Y HABILIDADES LOCALES

Políticas  
Capacidades locales  
Planificación  
Recursos Financieros  
Descentralización  
Experticia  
Capacitación  
Gestión de la Información  
Coordinación Gubernamental

### TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Líneas Bases  
Monitoreo y presentación de informes  
Monitoreo participativo  
Procesos de reclamos  
Recopilación de Información  
Difusión de la información

Las medidas de la gobernanza no son directas, resaltando así la importancia de contar con la información cualitativa que proveen los estudios de caso para poder interpretar estos indicadores.

Podrá ver la lista de los 20 indicadores del informe VPL 2011 en [www.globalnetwork-dr.org/VFL2011](http://www.globalnetwork-dr.org/VFL2011)





# ACCION EN LA PRIMERA LÍNEA

## Hallazgos claves del VPL 2011

# 57%

**de las personas encuestadas sienten que se han incrementado las pérdidas por desastres en los últimos cinco años. 21% perciben que ellas han disminuido.**

- Los encuestados de 58 países sienten que las pérdidas por desastres (vidas, medios de subsistencia y daños materiales) han incrementado. Apenas 9 países reportan que han disminuido.
- Si no hay un incremento masivo de acciones a nivel local, la MAH no logrará reducciones significativas en las pérdidas por desastres para el 2015.

**Las personas sienten que la situación está empeorando, no mejorando.**

Se han producido más de

# 90

**estudios de caso**, muchos de ellos acompañados de imágenes y video, para proveer información cualitativa práctica y de mucho valor sobre las limitaciones, buenas prácticas, y lo que se requiere para lograr una "reducción substancial de las pérdidas". Estos complementan los hallazgos de los datos cuantitativos.

**Vea los videos de "Acciones en la Primera Línea" en <http://www.globalnetwork-dr.org/acting-for-change.html>**

**La Gobernanza Local del Riesgo recibe calificación de**

# 2.4 de 5

**"Con alcance muy limitado/ alguna actividad, pero se puede mejorar considerablemente"**

- El progreso nacional no llega a la primera línea – la distancia está creciendo, y se mantiene la conclusión de la VPL 2009: "Nubes... pero poca lluvia"
- Ninguno de los 69 países que participaron en la VPL 2011 reportan un progreso "sustancia" a nivel local. Al contrario, dan calificaciones bajas – similares a la calificación de 2.36 que vimos en las encuestas de la VPL 2009.
- 48 de las 82 gobiernos nacionales reportaron su progreso como "amplios o considerables" en los indicadores de gobernanza de riesgo del GAR 2011, Prioridad de Acción 1 del MAH (recibiendo la calificación de 3.4 sobre 5). En contraste, los gobiernos locales reportaron su progreso como 2.8 en los indicadores de gobernanza local del riesgo – "con un alcance muy limitado/alguna actividad, pero se puede mejorar considerablemente".

**Los estudios de caso "Acción en la Primera Línea" enfatizan la importancia de la participación e involucramiento de la comunidad para lograr mayores inversiones en acciones locales.**

**Escala de calificación**  
Para preguntas cuantitativas, sírvase usar estas calificaciones:  
1 = No  
2 = Con un alcance muy limitado  
3 = Alguna actividad, pero se puede mejorar considerablemente.  
4 = Sí, pero con algunas limitaciones en capacidades y recursos  
5 = Sí, con medidas efectivas, sostenibles y satisfactorias  
X = No sé.



Calificaciones para las preguntas del VPL 2011

**20,000 personas en 69 países respondieron a la encuesta VPL 2011. Podrá ver la metodología empleada en el informe VPL 2011 en [www.globalnetwork-dr.org/VPL2011](http://www.globalnetwork-dr.org/VPL2011)**

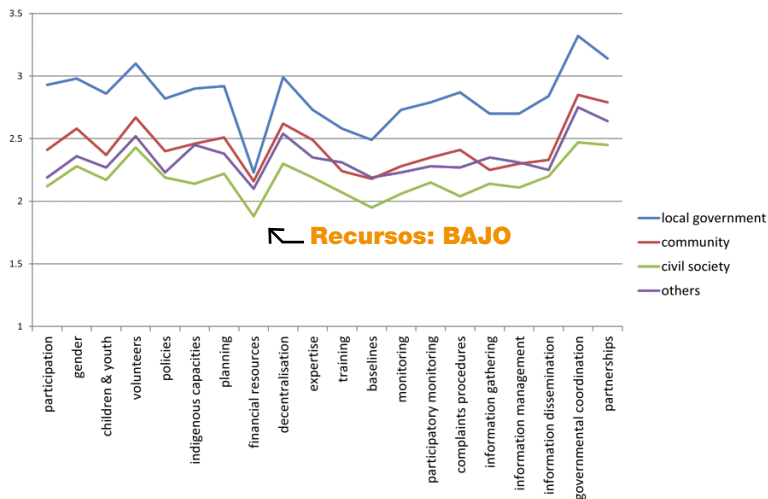
### Mensajes de texto de la Primera Línea



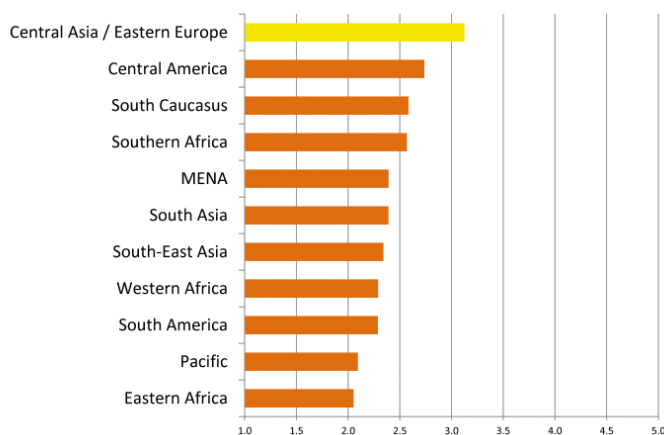
Con el apoyo de especialistas de txteagle, la VPL 2011 impulsó el piloto de una encuesta por internet y celulares con las personas que viven en países afectados por desastres.

Las respuestas de 36,000 personas refuerzan el hallazgo significativo de la VPL: que la percepción general es que las pérdidas por desastres se están incrementando.

Se precisa de mayores estudios de mercado, sin embargo con un acceso a celulares de 80% en los países de ingresos bajos o medio-bajos que son afectados por desastres, junto con los bajos costos de este método de investigación, el piloto de la VPL 2011 concluye que hay un alto potencial para su empleo futuro, no sólo en respuesta a desastres como en Haití y Pakistán, sino para varios usos en trabajo de reducción de desastres, incluyendo un enorme incremento de la cobertura del programa Visión de Primera Línea.



### Calificaciones promedio de los indicadores de Gobernanza



### Evaluación de la Gobernanza a nivel Regional

#### La limitación de recursos es una barrera importante para la implementación de planes y políticas

El indicador que recibió la calificación más baja es "recursos", con la calificación de 2.1.

La designación de recursos financieros es un indicador del compromiso político. Tanto las comunidades como el gobierno local reportaron poco progreso en este tema – y esta baja calificación evidencia la necesidad urgente de incrementar la inversión directa en acciones locales.

"Los gobiernos locales no cuentan con el apoyo del gobierno central. Aunque se estén descentralizando las responsabilidades, no se están designando suficientes recursos" *Honduras: VPL 2011*

Aquellos que tienen influencia en el gobierno pueden moldear las decisiones que se están tomando acerca de la designación de recursos. Los más vulnerables son los que tienen menos influencia, así que sus necesidades y prioridades tienden a ser ignorados.

Pero esto representa solo parte del cuadro. La habilidad del país para reducir sus pérdidas por desastres no depende únicamente de los recursos financieros. Los estudios de caso de "Acción en la Primera Línea" muestran que para la optimización de recursos se requiere mayor conciencia pública y participación, que a su vez lleva a una transparencia y rendición de cuentas públicas. El fortalecimiento de la resiliencia es un desafío más político que económico.

**Un estudio enfocado específicamente en mujeres mostró que muchas veces ellas son excluidas de las tomas de decisiones, pero tienen importantes opiniones y contribuciones que se deberían tomar en cuenta. Un estudio enfocado específicamente en la niñez y en la juventud resaltó la falta de educación y concientización entre estos grupos los cuales necesitan ser remediados a fin de promover la participación. (ver informe VPL 2011 en [www.globalnetwork-dr.org/VPL2011](http://www.globalnetwork-dr.org/VPL2011))**

#### "Uniendo nuestras manos" a todo nivel ayudará a fortalecer la gobernanza local de riesgo

"¿Llegará el día en que comencemos a trabajar juntos como sociedad civil y gobiernos locales? En realidad somos una sola comunidad afectados por los mismos desastres. Esta es una gran pregunta y su respuesta es sencilla cuando existan buenas intenciones de construir y fortalecer nuestras sociedades." *Libano: VPL 2011*

Es claro que no se pueden resolver todas las causas de la vulnerabilidad a nivel local. Las instituciones, organizaciones y personas en todo nivel tienen un rol que desempeñar. Es importante que el diálogo sobre la reforma y el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza local de riesgo estén situados dentro de las reformas políticas de la gobernanza a nivel nacional. Mientras que no exista una solución estandarizada que funcione para todos, la evidencia demuestra, cada vez más, que se requiere un compromiso con la gobernanza participativa y alianzas entre los diversos actores para lograr optimizar los recursos locales y nacionales.

La situación de desastres recurrentes en Centroamérica han motivado a los gobiernos a implementar principios de participación, alianzas, delegación de responsabilidades al nivel apropiado más bajo y rendición de cuentas en sus estrategias de reducción de riesgo de desastres. *Informe Mundial de Desastres 2010* (disponible en la [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org))

La intuición nos dice que podemos lograr más si trabajamos juntos. Para esto, ayudará el priorizar acciones que resulten en diálogos, confianza, comprensión mutua y relaciones constructivas.

Entonces, si creemos que la mejor manera de proceder es unidos de las manos, una meta importante es posibilitar que también trabajen juntos los que están a nivel local y que puedan colaborar de manera efectiva con el gobierno nacional.

#### El progreso a nivel local requiere que la gente trabaje de manera conjunta – a nivel internacional, nacional y local.

La colaboración requiere que haya una gobernanza local de riesgo efectiva. Un buen punto de partida es la comprensión y mapeo de los riesgos que ponen en peligro a las personas, generando confianza y fortaleciendo el entendimiento mutuo.

La ruta a seguir es trabajar en alianzas para afrontar estos riesgos.

Hacemos una llamada a las naciones a asumir este compromiso para el 2013.

# RECOMENDACIONES PARA CUMPLIR CON LA "GOBERNANZA LOCAL DEL RIESGO": UNA AGENDA PARA EL CAMBIO

**Si bien la gobernanza local del riesgo es un elemento crítico para acelerar las actividades de reducción de riesgo a nivel local, aun se requieren cambios dramáticos para que esto se pueda desarrollar de manera amplia y sistemática, requisito para contrarrestar la tendencia hacia mayores pérdidas por desastres. Las acciones en cada uno de estos tres aspectos claves de la gobernanza local de riesgo pueden proveer una Agenda para el Cambio:**

## 1. INCREMENTAR LA INCLUSIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

- Reformas en la gobernanza política: reconocer los derechos de todo grupo (hombres, mujeres, niñas, niños y jóvenes) para participar en los procesos de toma de decisión y planificación de la reducción de riesgo de desastres. Esto se debe dar no solo como una formalidad escrita, sino a través de instrumentos políticos, legales e institucionales.
- Reformas en la gobernanza administrativa: adoptar la estrategia de trabajo en alianzas para la implementación de la política pública. Por ejemplo, a través de evaluaciones participativas del riesgo, de planificación, presupuesto, implementación, monitoreo y en la evaluación.
- Vincular evaluaciones de desempeño con incentivos, como la promoción de servicios del gobierno en base a los resultados logrados en la implementación de estrategias de alianzas en la política pública.
- Descentralizar los sistemas de gobernanza local del riesgo para que estén establecidos en el nivel administrativo apropiado. Esto incluye la delegación clara de autoridad, responsabilidades y recursos.

## 2. FORTALECER CAPACIDADES Y HABILIDADES LOCALES

- Impulsar frecuentes evaluaciones de capacidades y vulnerabilidades a nivel nacional, que tomen en cuenta la variabilidad climática. Estas deben ser realizadas con la participación de la

sociedad civil y de los grupos en situación de alto riesgo.

- Armar sistemas de gestión de la información; recopilando, mapeando y compartiendo información del riesgo local y triangulado con la información nacional y regional. Fortalecer redes para la socialización de los conocimientos, fomentando el intercambio vertical y horizontal de buenas prácticas, aprendizajes y vinculando los conocimientos científicos y tradicionales.
- Compartir información técnica especializada como mapas de inundaciones y pronósticos meteorológicos en formas y lenguajes culturalmente relevantes y a través de medios locales accesibles.
- Impulsar campañas de concientización pública a través de los medios a fin de promover una socialización masiva de la información del riesgo y para sensibilizar a la población en riesgo y otros grupos de actores claves.
- Emplear los conocimientos de mujeres, niñas, niños, jóvenes y hombres, como insumos para las decisiones de planificación e inversión en los principales sectores de desarrollo como finanzas y planeamiento, comercio e industria, transporte, energía, agricultura, medio ambiente, salud, educación y planeamiento urbano.
- Realizar capacitaciones, desarrollo y evaluaciones de las capacidades institucionales para los actores locales, tanto gubernamentales como privados, en la reducción de riesgo y el empleo de estrategias participativas.
- Emplear estrategias financieras innovadoras, como reducción de riesgo comunitario y fondos de adaptación, proveyendo un apoyo continuo para el fortalecimiento de capacidades de actores locales.
- Proveer presupuestos adecuados para los programas y actividades de RRD a nivel distrital y municipal.

## 3. POSIBILITAR UNA MEJOR RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

- Dar a conocer sobre el derecho al acceso a información sobre el riesgo y la reducción de riesgo, así como de las obligaciones en política pública y legislación. Publicarlas con regularidad.
- Realizar auditorías de progreso en la reducción de riesgo de desastres de

manera regular, a través del monitoreo y reporte, con sistemas de verificación entre los diversos actores y a todo nivel, involucrando activamente al público y a la sociedad civil.

- Establecer objetivos, líneas base, compromisos y responsabilidades a nivel local que sean específicos y con límites de tiempo.
- Establecer códigos y estándares de RRD que sean relevantes e inclusivos del sector informal, acompañados de mecanismos apropiados de verificación de la conformidad y de cumplimiento.
- Establecer y emplear mecanismos de cumplimiento transparentes que sean accesibles al público.

## PERO NO TIENE QUE VER SÓLO CON EL NIVEL LOCAL...

**Aunque muchos aspectos de la gobernanza local del riesgo dependen de acciones a nivel local, se requieren estrategias coherentes y acciones colaborativas a nivel nacional, regional e internacional para posibilitar y apoyar la actividad local:**

- Articular estrategias nacionales de implementación de la RRD para asegurar que los planes sean complementarios y coherentes, aprovechando las sinergias entre actores y las diversas acciones, especialmente a nivel local.
- Fortalecer las redes y alianzas a todo nivel que promuevan la armonización de la sociedad civil, el intercambio de información, la coordinación y las acciones en conjunto.
- Elaborar marcos compartidos de resiliencia local, instrumentos vinculantes y guías de implementación para la evaluación, coordinación, planificación, implementación y monitoreo tanto de los riesgos de desastre como climáticos.
- Fijar e implementar mecanismos de coordinación de recursos que fomenten un trabajo intersectorial e inter-programas a través de coaliciones interdisciplinarias y multisectoriales (ej. cambio climático, reducción de pobreza, seguridad alimentaria, etc.). Promover coordinación entre ministerios (ej. salud, educación, agricultura, agua, planeamiento urbano, etc.) para evitar competir por los recursos y para combatir la tendencia a la cultura de protagonismo institucional de los gobiernos.



# ¿QUÉ PUEDO HACER?

Las invocaciones a una mejor gobernanza local de riesgo no son nada nuevos. No es la primera vez que se ha recomendado priorizar las acciones a nivel local. Ya se han compartido antes sobre hechos, estadísticas, estudios de casos, y citas que estipulan la necesidad de un trabajo en alianzas, mayor rendición de cuentas, transparencia e inversiones para fortalecer la capacidad y las habilidades locales...

## **Entonces, ¿Cómo puede la VPL impulsar cambios?**

Todas las personas involucradas en Visión de Primera Línea hacen un llamado al compromiso en todos los niveles para acelerar las acciones en la primera línea de manera dramática antes del 2013.

Te presentamos esta invitación:

**Es necesario que todos “unamos nuestras manos” a nivel internacional, nacional y local para lograr un progreso a nivel local.**

**El trabajo en conjunto requiere una gobernanza local del riesgo efectiva, empezando con la formación de alianzas locales para entender y mapear los riesgos que ponen en peligro a la población.**

**Hacemos un llamado a los países a que se comprometan con programas participativos de evaluación de riesgo y mapeo antes del 2013 – con el apoyo de instituciones internacionales, gobiernos nacionales, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y las organizaciones comunitarias.**

**Trabajando en alianzas para afrontar los riesgos identificados en el camino.**

“Las guías y los pasos claves son muy importantes. Los actores que están involucrados con el manejo de desastres, y especialmente la preparación ante desastres, necesitan tener una misión y visión clara para sus esfuerzos, y necesitan formular planes de largo y corto plazo con objetivos tangibles.” *Malasia: VPL 2011*

Se proveen invitaciones a un compromiso más detallado por cada actor en el informe VPL 2011 en [www.globalnetwork-dr.org/VFL2011](http://www.globalnetwork-dr.org/VFL2011)

