

# *Primera Línea*

**información  
local para la  
resiliencia local**



**FRONTLINE**



# ¿Qué es *Primera Línea*?

El programa *Primera Línea* ha recogido información local sobre el riesgo y la resiliencia en 22 países por todo el mundo y ha fortalecido las capacidades de los actores locales y nacionales, con el fin de utilizar estos datos para mejorar la protección de los más vulnerables a los desastres.

## ¿Cómo funciona?

Entre los años 2014-2017, una red de organizaciones de la sociedad civil llevó a cabo conversaciones estructuradas con 14 282 personas de comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil locales y gobiernos locales, pertenecientes a diversos contextos de riesgo. Estos participantes reflexionaron sobre su conocimiento de las conmociones críticas, sus experiencias sobre las barreras para reducir el riesgo, y lo que identifican como las medidas más eficaces para hacer frente a estos obstáculos.

Esta información ha sido codificada y reunida en una base de datos global que cualquier persona puede acceder y analizar. Varias organizaciones de la sociedad civil han trabajado con las comunidades para, a partir de los hallazgos, desarrollar planes de acción local y trabajar con los gobiernos para introducir cambios en las prioridades nacionales, servicios y sistemas.

Figura 1:  
El método de  
*Primera Línea*

### 1. Participación

Se identifican las organizaciones de la sociedad civil locales como organizaciones participantes en cada país. Estas identifican 5 zonas distintas de riesgo y 4 comunidades dentro de cada zona de riesgo, como localizaciones objetivo del trabajo.

### 2. Contextualización

Sesiones de grupos focales contextualizan el lenguaje y método de *Primera Línea* para la configuración específica del país y establecen un conjunto básico de códigos para las respuestas.

### 4. Codificación de las conversaciones

Las organizaciones participantes codifican las respuestas de las conversaciones y registran los datos del perfil (por ejemplo, edad, sexo, condición económica) utilizando una herramienta simple de entrada de datos.

### 3. Movilización: Conversaciones de *Primera Línea*

Las organizaciones participantes seleccionan encuestados en cada lugar, asegurándose de que pertenecen a una diversidad de grupos de edad, sexo, condición económica y discapacidad, con quienes llevan a cabo conversaciones estructuradas.

### 5. Análisis y visualización de datos

GNDR recopila los datos codificados a nivel nacional y los introduce en una base de datos global. Los datos se presentan en una plataforma gratuita e interactiva y pueden desglosarse por país, comunidad, edad, sexo y condición económica.

### 6. El uso de los hallazgos

Las organizaciones participantes utilizan en cada comunidad los hallazgos de *Primera Línea* para consultas de la comunidad y la planificación de acciones, promoviendo así la creación de alianzas para la acción y las labores de incidencia.

A nivel nacional, los gobiernos utilizan los hallazgos de *Primera Línea* para aportar información a las políticas y presupuestos.

A nivel regional y global se pueden utilizar los hallazgos para monitorear el progreso de los marcos de desarrollo.



# ¿Cómo aborda *Primera Línea* los retos de la reducción de riesgos?

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MSRRD), la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático encomiendan que es necesario que los estados y otros actores trabajen juntos para reducir el riesgo y aumentar la resiliencia de las comunidades a las amenazas. Sin embargo, los profesionales y responsables políticos se enfrentan a muchos desafíos cuando se trata de reducir el riesgo. *Primera Línea* puede abordar estas deficiencias y limitaciones de las siguientes maneras:

## Desafíos para la reducción del riesgo

**Los datos locales y desglosados no están disponibles a menudo**  
Mientras que a menudo hay datos sobre el cuadro general de riesgo de un país, no se encuentra disponible fácilmente la información detallada sobre las conmociones y tensiones específicas locales en cada comunidad, y cómo afectan éstas a diferentes tipos de personas.

**Los actores se esfuerzan por trabajar en diferentes sectores**  
Muchos departamentos y agencias gubernamentales están interesados en reducir los riesgos y fortalecer la resiliencia, pero a veces no está claro cómo pueden trabajar juntos de manera coherente.

**Resulta complejo abordar el riesgo en entornos informales y frágiles**  
El conocimiento sobre la forma de abordar los riesgos en contextos informales, frágiles y complejos es limitado, aunque cada vez más relevante.

**Las capacidades pueden ser limitadas**  
La resiliencia requiere que diferentes actores trabajen en colaboración, para lo cual las habilidades a veces pueden ser deficientes.

**Los recursos son escasos**  
Los recursos para la RRD son limitados y, a medida que aumentan los desastres, la oferta no puede satisfacer la demanda.

## Cómo aborda estos retos *Primera Línea*

*Primera Línea* ofrece una base de evidencia creíble sobre el riesgo local que puede desglosarse por comunidad, género, edad y condición socioeconómica.

*Primera Línea* proporciona información detallada sobre soluciones intersectoriales.

*Primera Línea* proporciona información detallada sobre cómo fortalecer la resiliencia en situaciones complejas de la vida real.

*Primera Línea* fortalece el liderazgo y las capacidades de colaboración a través de la recopilación participativa de datos y de los procesos de seguimiento.

*Primera Línea* destaca dónde debe darse prioridad a los fondos y cómo se pueden movilizar mejor los recursos locales.

## ¿Cómo se ha desarrollado *Primera Línea*?

La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR) es la red internacional más grande de organizaciones comprometidas a trabajar unidas a fin de mejorar la vida de las personas afectadas por los desastres a nivel mundial. La creciente red se involucró en una acción compartida, *Visión de Primera Línea* (VPL). Esta iniciativa proporcionó una perspectiva local del progreso del Marco de Acción de Hyogo para la Reducción del Riesgo de Desastres mediante la realización de entrevistas con miembros de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y representantes del gobierno local. Presentó informes en los años 2009, 2011 y 2013, y reunió más de 85 000 opiniones procedentes de 69 países. Las revisiones del proceso destacaron que el conocimiento local es un componente importante pero ausente en la comprensión y el fortalecimiento de la resiliencia en cuanto a la toma de decisiones y a las políticas. Basándonos en las experiencias de VPL, hemos desarrollado *Primera Línea* como un medio para reunir y compartir el conocimiento local con el que fortalecer la resiliencia.

## ¿Cuál es el contenido de esta publicación?

En este documento se discuten 5 hallazgos globales del programa *Primera Línea* y se comparten historias sobre cómo el reunir, reflexionar y actuar sobre la información local ha fortalecido la resiliencia en todo el mundo.



## HALLAZGO 1: Todas las dimensiones del riesgo afectan a las personas de forma simultánea

Los datos de *Primera Línea* revelan una amplia variedad de amenazas que afectan a nivel local (Figura 2). Las inundaciones son por lejos la amenaza más predominante. Entre otras amenazas priorizadas a nivel local se encuentran las amenazas climáticas y geofísicas, tales como las sequías, deslizamientos, terremotos, impactos del cambio climático y fuertes tormentas. Dentro de las amenazas sociales y económicas se incluyen la inseguridad, la pobreza, la contaminación ambiental, la delincuencia y el alcoholismo. Los datos revelan otras 113 amenazas junto a estos "titulares".<sup>1</sup>

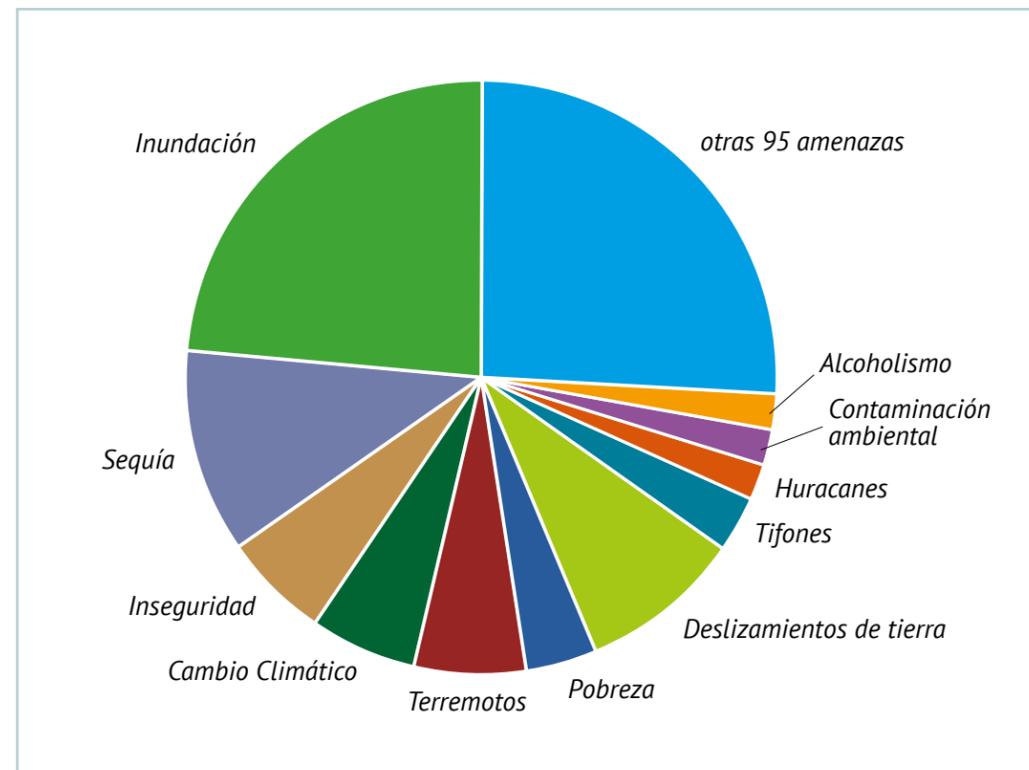
Incluso cuando nos centramos en determinadas localidades, aún existe una diversidad de amenazas. Los informes a nivel nacional describen que las comunidades luchan por dar prioridad a una amenaza, o por separar distintas amenazas unas de las otras. Esto pone de relieve el hecho de que la gente está preocupada por el impacto de una amplia gama de amenazas y que debemos tener en cuenta una diversidad de amenazas y llevar a cabo una acción integrada para responder a ellas, en lugar de centrarnos en ellas por separado.

**Recomendación para la política y la práctica**

**Prestar apoyo a programas integrados para la reducción del riesgo que fortalezcan la resiliencia en general, en lugar de la resiliencia a un desastre determinado.**

Esta recomendación refuerza el principio rector del MSRRD: "La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque de múltiples amenazas."

Figura 2:  
¿Cuál es la amenaza de mayor prioridad a la que se enfrenta?



<sup>1</sup> Los hallazgos se basan en un conjunto de datos globales de 14 282 respuestas que abarcan Asia, el Pacífico, África, y América Latina y el Caribe. En [www.gndr.org/frontline](http://www.gndr.org/frontline) encontrará más información sobre los datos de origen de estos hallazgos.

## HALLAZGO 2: Se priorizan las amenazas a pequeña escala y recurrentes

*Primera Línea* no sólo registra las amenazas que enfrentan las personas, sino también las consecuencias de esas amenazas. La Figura 3 muestra las cinco amenazas de mayor prioridad y las consecuencias de mayor prioridad para cada una. Mientras que se menciona la pérdida de vidas como la consecuencia de algunas amenazas, los encuestados priorizan en repetidas ocasiones la pérdida de activos, incluidas las cosechas, el ganado, las viviendas y los medios de vida, así como los problemas de salud. Las comunidades observan estos impactos una y otra vez como consecuencia de las amenazas recurrentes a pequeña escala, que comparativamente tienen un impacto bajo pero una gran frecuencia.

Cuando nos acercamos a países y comunidades específicos, vemos que los miembros de las comunidades a menudo tienen una mayor preocupación por estas amenazas recurrentes a pequeña escala. Muchos de los participantes de la comunidad decidieron desarrollar planes de acción para hacer frente a estas amenazas extensas, dándoles prioridad frente a los eventos de mayor impacto pero de baja frecuencia.

En otras palabras, la pequeña escala es una gran escala en la experiencia local. Sin embargo, a menudo se pierde el alcance de estas amenazas a pequeña escala en las evaluaciones y bases de datos nacionales y globales. Según el Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED, por sus siglas en inglés), en el año 2015 se denunciaron 574 desastres en todo el mundo, que afectaron a 116 países.<sup>2</sup> Sin embargo, durante un período similar, la campaña 365 Desastres de GNDR reúne los informes de 663 desastres diferentes en comunidades locales a lo largo de 149 países. La mayoría fueron amenazas a pequeña escala que afectaron los medios de vida, pero no se denunciaron, como plantean continuamente los participantes de *Primera Línea*. Estudios recientes realizados por UNISDR y Desinventar son consistentes con los hallazgos de *Primera Línea*, que sugieren que muchas conmociones y tensiones son el resultado de eventos de pequeña escala.<sup>3</sup> De hecho, UNISDR ha encontrado que el 99% de los registros de desastres se atribuye a los riesgos extensivos.

**Recomendación para la política y la práctica**

**Aumentar la inversión en la comprensión y en abordar la naturaleza y el impacto de los "desastres cotidianos".**

Teniendo en cuenta la gran proporción de personas afectadas por los desastres a pequeña escala, esta inversión es esencial para lograr el resultado esperado del MSRRD: "La reducción sustancial del riesgo de desastres y pérdidas de vidas, medios de vida y la salud..."

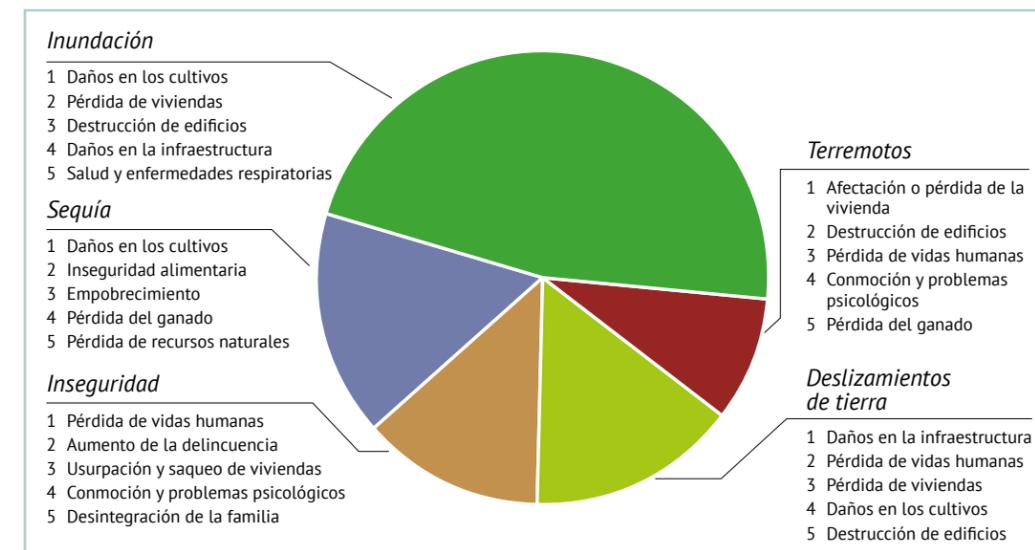


Figura 3:  
¿Cuáles son las consecuencias de mayor prioridad, de las amenazas a las que se enfrenta?

<sup>2</sup> De acuerdo a lo detallado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en su informe mundial sobre desastres del año 2016.  
<sup>3</sup> Vea el informe GAR del año 2015, capítulo 4: "Riesgo Extensivo" [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/GAR\\_2015/GAR\\_2015\\_91.html](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/GAR_2015/GAR_2015_91.html)



### HALLAZGO 3: Los desastres son un problema del desarrollo

*Primera Línea* consulta a la gente sobre las acciones que pueden tomar para reducir los riesgos, además de las posibles barreras. En la figura 4 se muestran las acciones de mayor prioridad identificadas a nivel mundial. Muchos de ellos están preocupados con el progreso social y económico, enfatizando la infraestructura, la salud, la educación, la reducción de la pobreza y la concienciación de la comunidad. Se preocupan más por el desarrollo humano que por la simple preparación y respuesta ante los desastres.

Curiosamente, cuando los hallazgos de *Primera Línea* sobre las percepciones en cuanto a las pérdidas en cada país se comparan con las posiciones de los países en otras evaluaciones de riesgo y desarrollo a gran escala, vemos una correlación más fuerte con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Felicidad Mundial, y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que con el Índice Mundial de Riesgo. Esto se debe a que las pérdidas prioritarias planteadas por las comunidades se vinculan estrechamente con los índices que miden el desarrollo y la pobreza, a diferencia del Índice Mundial de Riesgo que se centra en las amenazas naturales a gran escala, y hace un análisis limitado de los factores subyacentes de riesgo complejos.

Sin embargo, a nivel mundial, nacional y local a menudo observamos que los desastres y el desarrollo son abordados por diferentes instituciones, a partir de marcos independientes, y con presupuestos separados. Este enfoque de silos significa que las personas obligadas a reducir los impactos de los desastres a menudo no colaboran, o compiten, con quienes abordan los problemas de desarrollo que exacerban los desastres.

*Recomendación para la política y la práctica*

**Aumentar la inversión para abordar los factores subyacentes del riesgo identificados por los actores locales.**

**Los gobiernos nacionales y locales no tienen que hacer frente a los riesgos de desastre en forma aislada, sino que deben alinear los objetivos, actividades y presupuestos de todos los departamentos que trabajan en educación, obras públicas, salud y gestión de desastres.**

**Los donantes deben dar prioridad a la financiación de proyectos que adoptan un enfoque holístico e intersectorial en la reducción del riesgo.**

Estas recomendaciones se hacen eco del énfasis de la Prioridad 3 del MSRRD en el fortalecimiento de la resiliencia, en lugar de simplemente hacer frente a los desastres, y el principio rector de "Hacer frente a los factores de riesgo subyacentes de manera rentable a través de la inversión, en vez de confiar principalmente en la respuesta posterior a los desastres y a la recuperación".

Figura 4:  
**Acciones prioritarias para abordar las amenazas y consecuencias**

1

Organizar campañas

2

Educación

3

Ninguna acción es posible

4

Invertir en infraestructura y mitigación

5

Reducir la pobreza y crear empleo

6

Mejorar las técnicas agrícolas

7

Coordinación intersectorial de la salud, educación, etc.

8

Incidencia

9

Aumento de la concienciación comunitaria

10

Mejorar el sistema sanitario

### HALLAZGO 4: Los impactos de los desastres son locales y tienen un contexto específico

*Primera Línea* puede acercarse de lo global a lo nacional, subnacional e incluso a nivel comunitario. Si nos acercamos lo suficiente, podemos observar que incluso las áreas que experimentan las mismas amenazas pueden sufrir impactos muy diferentes. A modo de ejemplo, a continuación nos acercamos a dos ciudades de Filipinas: San Mateo en el norte de las islas, y Cotabato en el sur.

Ambas tienen poblaciones urbanas sustanciales y los datos de *Primera Línea* revelan los desafíos comunes que enfrentan las dos ciudades. Ambas ciudades experimentan las inundaciones como una amenaza dominante. También dan prioridad a las amenazas sociales y económicas como el desempleo y el abuso de drogas.

Sin embargo, las comunidades han identificado las prioridades de las consecuencias de estas amenazas comunes de forma muy diferente. En San Mateo, los más críticos son los impactos económicos causados por las inundaciones, así como el aumento de las enfermedades transmitidas por el agua. Sin embargo, en Cotabato las comunidades están más preocupadas por la interrupción de la educación a causa de las inundaciones.

Así como los impactos de las amenazas son específicos de cada localidad, también lo son los puntos de vista sobre las acciones necesarias. En Cotabato, las comunidades dan prioridad a la limpieza de los residuos, ya que estos conducen a la obstrucción de los drenajes, lo que agrava las inundaciones. Sin embargo, en San Mateo las comunidades dicen que lo más importante es fortalecer la capacidad del gobierno municipal, dado que el sector no estructurado de la ciudad está creciendo rápidamente y los actores no saben cómo hacer frente a los desafíos complejos que esto representa.

SAN MATEO		COTABATO	
POBLACIÓN URBANA 205 255		271 786 POBLACIÓN URBANA	
DESAFÍOS COMUNES			
INUNDACIONES		DESEMPLEO	
ABUSO DE DROGAS			
IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impactos económicos</li> <li>Enfermedades transmitidas por el agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interrupción de la educación</li> </ul>	IMPACTOS
ACCIONES NECESARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar la capacidad del gobierno municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminación de residuos</li> </ul>	ACCIONES NECESARIAS

*Recomendación para la política y la práctica*

**Debe encargarse a los gobiernos locales, y asignarles el presupuesto correspondiente, a que desarrollen estrategias específicas locales para la RRD en colaboración con miembros de la comunidad, de tal forma que sean informados por las perspectivas de las realidades sobre el terreno de las comunidades.**

Esta recomendación se hace eco del principio rector del MSRRD: "Hacer un recuento de las características locales y específicas del riesgo de desastres al determinar las medidas para reducir el riesgo."



Figura 5:  
**Comparación de dos ciudades de Filipinas**



## HALLAZGO 5: El conocimiento local orienta la acción efectiva

Figura 6:  
**Recomendaciones derivadas de los resultados de Primera Línea para fortalecer la resiliencia en Carles (Filipinas).**

Primera Línea consulta a la población local sobre las acciones que se pueden tomar para reducir el riesgo y las barreras que experimentan. Esta información puede utilizarse para identificar los pasos siguientes localmente específicos para fortalecer la resiliencia. Si vemos las perspectivas a nivel regional o global, puede a su vez dar directrices de los pasos regionales o globales críticos para fortalecer la resiliencia y alcanzar los objetivos del MSRRD, ODS y del Acuerdo de París.

En la figura 6 de abajo se proporciona un ejemplo de esto, que muestra recomendaciones que surgieron después del análisis de los datos de Carles (Filipinas).

### AMENAZAS

Carles se encuentra en la punta más septentrional de la isla de Panay y ha estado en el camino de los principales tifones, uno de los cuales fue el tifón Yolanda (Haiyan) en el 2013. Así como por los tifones, las comunidades expresaron también sus preocupaciones particulares por la pesca ilegal con dinamita y las enfermedades, que las comunidades atribuyen a la falta de acceso a la salud y a los centros de maternidad, o al agua en las islas aisladas. Los terremotos y los accidentes de tráfico también dominan las islas, de los cuales los últimos se atribuyen al hecho de que el 90% de los conductores no tienen licencia ni usan cascos.

### CONSECUENCIAS

Los encuestados de Primera Línea priorizan la pérdida de medios de vida causada por estas amenazas, en particular, el daño a los barcos de pesca a causa de los tifones. Esto entonces lleva a la inseguridad alimentaria, ya que la gente no puede conseguir pescado para comer. También se discutieron el daño a los hogares y la pérdida de vidas, en particular la mortalidad infantil y materna.

### ACCIONES



#### PREPARACIÓN ANTE LOS DESASTRES

- La preparación a nivel de *barangay*, alerta temprana y evacuación preventiva, dirigidas por la concejalía del *barangay* y las oficinas de reducción y gestión de riesgo de desastres.



#### BÚSQUEDA DE APOYO EXTERNO

- Los residentes de la comunidad buscan otros medios de vida diferentes y piden ayuda a agentes externos como el gobierno u organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.



#### CONSTRUCCIÓN DE ALBERGUES

- Las casas dañadas por el tifón Haiyan fueron reconstruidas con el apoyo del gobierno municipal y el voluntariado entre los residentes.



#### REGLAMENTO DEL PUEBLO

- Se aprobaron ordenanzas para la correcta eliminación y segregación de residuos, la prohibición y penalización de la pesca ilegal, y un reglamento para licencias de motocicleta.

### BARRERAS



#### BARRERAS PSICOLÓGICAS

- Algunos residentes se niegan a prepararse y evacuar y no prestan atención a llamadas de los funcionarios del *barangay* para que muevan y aseguren sus barcos.



#### DISTRIBUCIÓN DESIGUAL

- Falta de coordinación entre las agencias que proporcionaron ayuda en 2013 (Tifón Yolanda), que condujo a una distribución desigual de la ayuda dentro de la comunidad.



#### DISTANCIA Y AISLAMIENTO

- El acceso a servicios básicos como agua y medicamentos es difícil, ya que éstos vienen de fuera de la isla. También son difíciles de alcanzar sus medios de vida.



#### FALTA DE RECURSOS

- Los programas y oportunidades en cuanto a medios de vida son limitados. También hay carencias en los recursos farmacéuticos, como el suministro y las existencias durante tifones.



### RECOMENDACIONES QUE SURGEN

Los actores locales se reunieron para analizar los hallazgos de *Primera Línea*. Sobre la base de las sugerencias de la comunidad para las acciones, y teniendo en cuenta las barreras de la falta de recursos, la distancia y el aislamiento, la falta de coordinación, y las barreras psicológicas, surgieron las siguientes recomendaciones para el área local:

**Que los hogares preparen "kits de emergencias".** Que los grupos de la sociedad civil hagan incidencia para que el público adopte este método de preparación de bajo costo.

**Asignar a alguien responsable de asegurarse que la patrulla de emergencias opera de forma regular.** Esto ayudará a las personas a evacuar las islas remotas.

**Que la Oficina Municipal de Salud asigne una comadrona permanente,** quien será capaz de atender las necesidades de las mujeres embarazadas en las islas durante y después de las emergencias.

**Los consejos de *barangay* (o consejos de distritos) deben designar un grupo de trabajo que monitoreará y garantizará la gestión de desastres y las actividades de gestión de residuos sólidos en las islas.** Esta implementación coordinada ayudará a superar el obstáculo de la apatía de los residentes a prepararse ante las amenazas.

**Las unidades del gobierno local de *barangay* revisarán sus regulaciones de tráfico y de carreteras.** Existen grupos que abogan para que se emitan sanciones por no observar el límite de velocidad; por el uso indebido del casco; por llevar más de 2 pasajeros en cada motocicleta y por conducir bajo los efectos del alcohol.



## Impacto hasta el momento: uso del conocimiento local para fortalecer la resiliencia

Después de recoger la información local, las organizaciones de la sociedad civil en cada país trabajaron con las comunidades para utilizar esta información de modo que propiciara cambios en la política y la práctica a diferentes niveles, con el fin de fortalecer la resiliencia local. Esto se ha hecho a través de la acción de planificación local, labores de incidencia y la formación de coaliciones. Esta sección comparte estudios de casos de este trabajo, a través de los cuales vemos algunos factores comunes fundamentales para el éxito:

Abordar el riesgo de desastres puede parecer una tarea ingente y costosa, fuera del alcance de los actores locales, pero puede lograrse si desde el principio participa una amplia gama de actores, incluyendo las comunidades y las diferentes agencias gubernamentales. Se ha demostrado que es vital involucrar a estos diversos actores desde el inicio a través de talleres de colaboración, dado que los actores pueden discutir la información local juntos y proporcionar historias complementarias de sus propias experiencias para triangular los resultados. Tales talleres aseguran el protagonismo intersectorial y permiten que los actores identifiquen objetivos comunes, la rendición de cuentas conjunta y posibles acciones de colaboración. En algunos casos, se ha asegurado la designación de roles claros y la rendición de cuentas conjunta gracias a la formación de redes o alianzas.

El proceso de hablar con miembros de la comunidad para recoger el conocimiento local genera un impulso para la acción. Fundamentalmente, el proceso debe permitir la reflexión conjunta y no la extracción. En la mayoría de estos casos, los participantes de la encuesta estaban tan ansiosos por lograr un cambio después de reflexionar sobre las amenazas que enfrentaban, que promovieron iniciativas propias. Sin embargo, las prioridades contrapuestas y las agendas tan ocupadas implican que a veces se puede perder el impulso y ya no se da prioridad a los acuerdos anteriores. Esto se puede superar con continuos esfuerzos de cabildeo y sensibilización, en lugar de sólo una inversión inicial en labores de incidencia.

A pesar de los recursos limitados, se puede fortalecer la resiliencia mediante la movilización de recursos locales. Sin embargo, se podrían ampliar todas las iniciativas y aumentar el impacto si se dispusiera de más recursos a nivel local.

### Fortalecimiento de la resiliencia a través de asociaciones de ahorro comunitarias en Uganda

En Namabasa (Uganda), los miembros de la comunidad identificaron que las inundaciones recurrentes son su principal prioridad, ocasionando pérdidas regulares de vidas, propiedades y cultivos. DENIVA, una red de poblaciones indígenas, trabajó con STEP-UG para llevar a cabo encuestas y organizó una sesión de retroalimentación de la comunidad para diseñar un plan de acción local. Los más de 200 participantes de la reunión, que incluían a mujeres, niños y jóvenes, y a personas con discapacidades, identificaron que la falta de financiación local estaba frenando las acciones de reducción de riesgos. Por lo tanto, decidieron, como grupo, formar dos asociaciones de ahorro locales para recoger el dinero que se utilizaría para prepararse ante las inundaciones en situaciones de emergencia. Cada sábado, cuando los miembros de la comunidad entregan sus ahorros de UGX1000 (alrededor de US\$ 0,35), aprovechan la oportunidad para charlar sobre cuestiones que afectan a la comunidad, y sus posibles soluciones. A través de los ahorros, las comunidades han podido comprar semillas de plantas resistentes a las tormentas y plantar especies de árboles locales que actuaron como una barrera a las tormentas.

"No sabíamos que hay ciertas cosas que podemos hacer por nuestra cuenta para reducir los riesgos de desastres. Sin embargo, con la formación de STEP-UG y DENIVA nos dimos cuenta de que si plantábamos



árboles reduciríamos la cantidad de techos que se volarían cada vez que llegaban las tormentas." Miembro de la comunidad

Se han abierto aún más las mentes de la comunidad respecto al uso de sus propios recursos locales para responder a su día a día ante las amenazas, sin que sea necesario esperar del gobierno o de los socios de desarrollo. Con un plan claro y fundamentándose en las habilidades de cada uno, la comunidad ha sido capaz de provocar el cambio.

### El uso de juegos para cambiar las actitudes sobre la construcción segura en Indonesia

El pueblo de Karangwuni en Yogyakarta (Indonesia), no sólo es propenso a las amenazas naturales tales como los terremotos, lluvias torrenciales, y la caída de cenizas del cercano volcán Merapi, sino que las encuestas de *Primera Línea* destacaron también que el pueblo daba prioridad a las cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano no sostenible. Las discusiones de la comunidad acerca de estas amenazas urbanas, además de una encuesta sobre el nivel del agua subterránea (realizada por la Plataforma para la RRD Yogyakarta, el Centro de Estudios de Gestión de Desastres de la Universidad Nacional Pembangunan, y el Centro de Estudios de los Desastres Naturales de la Universidad de Gadjah Mada) llegaron a la conclusión de que el desarrollo no regulado de apartamentos había dado lugar a una disminución significativa en la cantidad de agua y al aumento en la contaminación del aire.

La comunidad local de Karangwuni junto con la Unidad de Emergencias de Yakkum, la Plataforma para la RRD Yogyakarta y los alumnos del Instituto de Arte de Indonesia, crearon una campaña basada en la evidencia utilizando el arte para promover el desarrollo con cero riesgo en Yogyakarta. Entre una serie de actividades, el equipo diseñó una cafetería temporal que vendía artículos con nombres relacionados con el desarrollo de alto riesgo, tales como "Café amargo", que sólo tiene un hilo de agua debido a la escasez de agua. También crearon un juego de monopolio alternativo con las normas sobre los códigos de construcción y edificación. Con estas técnicas innovadoras y que afectaron a las técnicas de cabildeo, las comunidades y gobiernos locales se reunieron para discutir cómo la construcción del futuro podía representar cero riesgo.

### Comunidades en Camerún dragan el río y evitan inundaciones

La comunidad del Bajo Motowoh se enfrenta a las inundaciones estacionales perjudiciales. Las casas se inundan cada temporada de lluvias, se destruyen los medios de vida y las carreteras se dañan, causando altos niveles de accidentes de tráfico. Las encuestas de *Primera Línea* encontraron que en parte la inundación es causada por la basura que bloquea los ríos. Esto significa que cuando caen las lluvias, los niveles de agua aumentan rápidamente. Las encuestas también pusieron de relieve otro problema: que la solicitud de apoyo frecuente formulada por la comunidad al gobierno local, no fue atendida debido a la falta de recursos descentralizados asignados para el trabajo de RRD.

La ONG que lideraba el proceso de *Primera Línea* en Camerún; Geotecnología, Evaluación Ambiental y Reducción del Riesgo de Desastres (GEADIRR, por sus siglas en inglés); condujo una serie de reuniones con miembros de la comunidad y el gobierno local para reflexionar sobre los hallazgos de las encuestas. Decidieron que un paso concreto para reducir el impacto de las fuertes lluvias sería dragar el río del barro y la basura. Al reunirse y discutir una solución conjunta, los representantes de la comunidad, la OSC locales y el gobierno local todos reconocieron que tenían un papel que desempeñar en la solución, y que juntos, todos podrían aportar algo para esta actividad. Se alquiló una excavadora para abrir la vía fluvial del río Njengele, despejando el curso para el flujo más rápido de agua. Como resultado, en el año 2016 la comunidad no sufrió inundaciones durante la última época de lluvias.





## Grupos de mujeres protegen su comunidad de los impactos del terremoto de Nepal

Las mujeres de Chandragiri (Katmandú) han demostrado su papel vital en la aplicación de medidas de mitigación no estructurales ante los terremotos. Durante el sondeo de *Primera Línea* los residentes de Chandragiri identificaron los terremotos como la peor amenaza para la comunidad, y la mitigación no estructural como una de las acciones prioritarias que tenía que implementarse. Un grupo de mujeres que anteriormente había sido capacitado por la Sociedad Nacional de Tecnología Sísmica (NSET, por sus siglas en inglés) para proteger sus propios hogares, utilizando enfoques no estructurales tales como atornillar los armarios, marcos de fotos y sus neveras a la pared, fue movilizado por NSET para implementar sus habilidades en la comunidad. Ahora, están poniendo en práctica las medidas de mitigación en su localidad, así como fuera de su comunidad, entre las que se incluyen 10 escuelas diferentes a lo largo de Katmandú, Lalitpur y Bhaktapur, y un hospital.

Esta iniciativa no sólo ha sido un paso adelante en el logro de una comunidad más segura, sino que también ha mejorado la confianza de las mujeres y las empoderó con importantes habilidades técnicas nuevas y con funciones nuevas de liderazgo en su comunidad. Además, la demostración de estas habilidades ha llevado a que estas mujeres se dediquen a nuevas actividades generadoras de ingresos, fuera del trabajo artesanal estándar.

## Promoción de la resiliencia en una pequeña isla a través del trabajo intersectorial y transfronterizo en Filipinas

Las Islas de Gigantes, que se encuentran en el municipio de Carles, son vulnerable a diversos peligros hidrometeorológicos tales como tifones, así como a amenazas socioeconómicas tales como actividades de subsistencia inseguras y la falta de acceso a servicios de salud y de parto, como consecuencia de la pobreza.

Con la dirección de la Fundación UP Visayas y el Centro de Preparación para Desastres, *Primera Línea* ha contribuido a mejorar la implementación del Proyecto RISE Gigantes, una intervención de rehabilitación para las islas posterior al tifón Yolanda. La elaboración de perfiles de riesgo inclusivos reveló factores subyacentes de riesgo compartidos por las islas, como el turismo no sostenible, la pesca ilegal, y un sector de transporte no regulado. Para ayudar a las Gigantes a abordar estos temas de desarrollo, se diseñó una estrategia de convergencia para desarrollar una división clara de responsabilidades entre las partes interesadas, reducir la duplicidad y abordar las brechas en la cobertura y calidad, y medir el grado en que las necesidades estaban siendo satisfechas de forma colectiva. Uno de los principales resultados ha sido la formación de Island Sustainable Development Alliance Inc., una organización central que agrupa a 12 grupos basados en la comunidad de Gigantes para trabajar juntos en la realización de evaluaciones de riesgo participativas, el desarrollo de capacidades y la gestión de recursos naturales.

Adoptar un enfoque colectivo abrió el camino a diálogos y buenas relaciones, a la movilización de recursos y a la responsabilidad compartida entre las partes interesadas. También ayudó a fortalecer los mecanismos de gobernanza, evidenciado a través del apoyo de los líderes locales y de la inclusión de los sectores clave en los procesos de gobernanza local. La diversidad de prioridades y mecanismos de coordinación representó que la consolidación de los consejos de desarrollo de barangay fueran a veces un desafío; sin embargo, se ayudó a que los actores vieran sus objetivos compartidos y rendición de cuentas conjunta, y ahora tienen claro que los beneficios de la convergencia son dignos de replicar.



## Levantar juntos muros de piedra para impulsar la producción agrícola en Senegal

El proyecto de *Primera Línea* encontró que las enfermedades y las inundaciones eran las dos amenazas principales para la comunidad de Kolda (Senegal). La población siempre se ha enfrentado a un alto grado de variabilidad climática y en las últimas dos décadas Senegal ha visto un aumento en las temperaturas, precipitaciones variables y un aumento de los eventos extremos debido al cambio climático. Esto ha puesto una presión adicional sobre la producción agrícola y los ya degradados recursos naturales de las comunidades dentro de la zona. El aumento de la temperatura reduce el contenido de humus del suelo debido a la mineralización más rápida. Se producen mayores pérdidas de suelo fértil a través del agua y la erosión del viento. Los suelos degradados filtran menos agua, tienen menor capacidad de almacenamiento del agua y producen menos alimentos y forraje. En consecuencia, restaurar los suelos, mejorar la fertilidad del suelo y aumentar la disponibilidad del agua, incrementa y estabiliza la producción agrícola.

Durante las consultas de *Primera Línea*, los miembros de la comunidad local acordaron movilizarse en acciones y aprendizaje local, utilizando el conocimiento tradicional para fortalecer su resiliencia a las inundaciones y la erosión del suelo, mediante la construcción de muros de piedra alrededor de las tierras de cultivo que ellos creían que eran vulnerables a las inundaciones y a la erosión del suelo. Estos muros de piedra actúan como estructuras permeables que ejercen de filtro, atrapando el sedimento que lleva el agua y materia orgánica. La tecnología local ha tenido impactos ambientales positivos. Las tierras degradadas se han rehabilitado, los rendimientos de los cultivos han aumentado en las comunidades donde se construyeron los muros, y la totalidad del proceso de *Primera Línea* ha resultado en una mayor atención a la planificación del uso del suelo y del medio ambiente por parte de los pueblos. Los esfuerzos de sensibilización continuos por parte de la organización principal, Shalom Internacional, también fueron críticos para asegurar la participación continua de los agricultores.

## Empoderar a las comunidades de Nigeria para que se protejan de las inundaciones

La comunidad de Gbekuba es una de las zonas más propensas a las inundaciones en Ido (Nigeria). En junio del 2016, las inundaciones fueron particularmente devastadoras, conduciendo a la pérdida de vidas y daños a la propiedad. Los medios de vida también se vieron seriamente afectados y hubo importantes repercusiones socioeconómicas en la comunidad. El sondeo de *Primera Línea* encontró que el 43% de los encuestados creía que las inundaciones recurrentes eran la amenaza prioritaria a la que se enfrentaba su comunidad. Los encuestados de la comunidad dijeron que una acción fundamental necesaria era sensibilizar sobre las formas en que se podían reducir los impactos de las inundaciones en las comunidades y concienciar sobre los derechos ciudadanos antes, durante y después de las emergencias. El Centro para la Reducción del Riesgo de Desastres y Crisis (CDRCR, por sus siglas en inglés), organizó entonces una reunión para que las comunidades y las OSC diseñaran una campaña de concienciación respecto a los impactos de las inundaciones recurrentes y a las formas en que se puede reducir el riesgo.

Como parte de la campaña, se compartieron folletos impactantes que destacaban las medidas a tomar antes, durante y después de una inundación. Los miembros de la comunidad fueron de puerta en puerta informando a sus vecinos acerca de las medidas sencillas que podrían tomar para reducir el daño, y se llevó a cabo una manifestación para llamar la atención sobre las responsabilidades de los departamentos gubernamentales que podrían ayudar en caso de desastres. Como resultado, los residentes desarrollaron planes de contingencia personales, organizaron equipos de respuesta a las inundaciones locales encargados de proporcionar información al gobierno antes de nuevas inundaciones, y desarrollaron relaciones con diferentes actores relacionados con la gestión de las inundaciones. A veces fue difícil mantener reuniones y concentraciones a puertas abiertas, por lo que a menudo tuvieron que ser flexibles y adaptarse a las situaciones cambiantes.





## La sociedad civil de Kenya se une para hacer frente a la sequía, la deforestación y la inseguridad

Acción por el Cambio Sostenible Kenya (AFOSC Kenya, por sus siglas en inglés) organizó una reunión de la comunidad en el condado occidental de Mandera para discutir cómo abordar las amenazas identificadas a través de la acción local y la incidencia. Se sensibilizó a las comunidades locales sobre los resultados de la encuesta de *Primera Línea* y se movilizaron para llevar a cabo acciones de bajo costo y viables para fortalecer la resiliencia ante los desastres. Se establecieron coaliciones locales integradas por mujeres, grupos de jóvenes y organizaciones basadas en la comunidad para generar un movimiento por el cambio a nivel de subcondado. Estos grupos, con el apoyo de AFOSC Kenya, emprendieron esfuerzos de cabildeo dirigidos a los funcionarios del condado, miembros locales del Parlamento y otras partes interesadas, para concientizar sobre los desastres locales utilizando la evidencia generada en la encuesta de *Primera Línea*. Entre otros, condujeron seminarios, "caravanas de la paz", y programas de entrevistas en vivo. Los esfuerzos de crear una red a nivel de subcondado se ampliaron posteriormente al desarrollar una red nacional para el cambio, cuando 14 Organizaciones de la Sociedad Civil se movilizaron para definir los eventos de desastre prioritarios y un plan de incidencia conjunto, que condujera a un cambio real y deseado.

## Formación de comités locales para la RRD que abordan los factores subyacentes de riesgo en la República Dominicana

Ante el impacto de las inundaciones, la República Dominicana creó planes de emergencia nacionales, sectoriales y locales. El reto es que más allá de la respuesta de emergencia muchas de las consecuencias de las inundaciones a nivel local reflejan problemas de contaminación, gestión de residuos y vulnerabilidad, como resultado de la pobreza, y los planes no se han desarrollado para hacer frente a estas consecuencias. Los hallazgos de *Primera Línea* sugieren una falta de coordinación por parte de las autoridades locales y las comunidades locales, y proponen la acción local para fortalecer la sensibilización, colaboración y coordinación. Como resultado de estos hallazgos y recomendaciones, el Servicio Social de Iglesias Dominicanas (SSID), una ONG nacional, ha organizado reuniones para reunir a las comunidades, líderes y autoridades locales. Se están formando comités locales de reducción del riesgo de desastres, quienes identifican las leyes y políticas que pueden utilizarse para mejorar la reducción del riesgo local. Mientras que los grandes desastres, como los deslizamientos de tierra e inundaciones que afectaron a Jimaní en el año 2004 atraen la respuesta nacional, los recientes hallazgos de *Primera Línea* sugieren que las amenazas localizadas, como la contaminación del agua en el área urbana de Jimaní, son una preocupación más frecuente. Los comités intentan abordar estas amenazas específicas a nivel local.



## Próximos pasos para ampliar el impacto

El proyecto *Primera Línea* ha puesto de manifiesto cómo el conocimiento y las capacidades locales son fundamentales para fortalecer la resiliencia con eficacia, un resultado deseado compartido por todos los marcos posteriores al 2015.

Conocemos historias de cómo el proceso de recopilación, reflexión y acción sobre el conocimiento local puede conducir a cambios en la política y la práctica para abordar los factores subyacentes del riesgo. Estas historias han demostrado el valor de la colaboración entre las comunidades y gobiernos en el diseño de políticas, planes y acciones para fortalecer la resiliencia. Al trabajar con actores locales, los gobiernos han asegurado sus inversiones en relación calidad-precio. Sin identificar las prioridades locales y el trabajo con los actores locales, las acciones podrían ser inapropiadas, ineficaces, y en consecuencia hacer un uso ineficiente de los recursos.

Este impacto se puede lograr con recursos limitados, como se ve en las historias compartidas de todo el mundo en esta publicación. Sin embargo, se necesitan más recursos para escalar estos impactos y para invertir en una colaboración sistemática de los países.

## ¿Qué planeamos hacer ahora?

**Aprender más.** GNDR y sus miembros continuarán compartiendo estudios de casos adicionales sobre cómo los actores locales pueden trabajar juntos para fortalecer con éxito la resiliencia ante las amenazas priorizadas por las comunidades. Para analizar usted mismo los datos y las historias de impacto hasta el momento, por favor vaya a [www.gndr.org/frontline](http://www.gndr.org/frontline)

**Evaluar las iniciativas de RRD basadas en la comunidad y fortalecer las capacidades de los actores para ampliar los enfoques sostenibles.** GNDR planea ahora trabajar con sus socios para analizar cómo se pueden ampliar de manera sostenible las iniciativas de RRD basadas en la comunidad, fortalecer las capacidades para implementar enfoques de RRD basados en la comunidad, y abogar por cambios en la política y la práctica hacia una RRD basada en la comunidad más sostenible.

## Lanzamiento de nuestro programa Visión de *Primera Línea* 2017.

Con el aprendizaje del programa *Primera Línea*, *Visión de Primera Línea 2017* hará un monitoreo sobre el grado en que los actores locales están incluidos en el proceso de resiliencia a nivel local, y en qué medida se crea un entorno favorable para esta colaboración a nivel nacional. Se movilizará a nuestra red para utilizar el mismo proceso orientado a la reflexión de *Primera Línea*. Se pondrá a prueba en una pequeña selección de países, y a continuación GNDR tiene como objetivo poner en marcha el monitoreo en hasta 50 países de todo el mundo. Si está interesado en apoyar este programa de monitoreo local, por favor, póngase en contacto con GNDR en [info@gndr.org](mailto:info@gndr.org)

## AGRADECIMIENTOS

Nos gustaría dar las gracias a Terry Gibson como coautor de esta publicación, y a todas las organizaciones que lideraron y contribuyeron con el programa *Primera Línea*, por su continuo arduo trabajo en sus países y comunidades. Nuestro especial agradecimiento a las organizaciones nacionales de coordinación:

Acción por el Cambio Sostenible (AFOSC-Kenya, por sus siglas en inglés)	Kenya
Centre for Disaster Preparedness	Filipinas
Centre for Disaster Risk and Crisis Reduction	Nigeria
Development Network of Indigenous Voluntary Association	Uganda
Foundation of the Peoples of the South Pacific International	Fiji
Geotechnology, Environmental Assessment and Disaster Risk Reduction	Camerún
Foundation for the Peoples of the South Pacific Kiribati	Kiribati
National Society for Earthquake Technology	Nepal
Save the Earth	Camboya
SEEDS	India
Shalom International	Senegal
Servicio Social de Iglesias Dominicanas	República Dominicana
Tonga Community Development Trust	Tonga
Yakkum Emergency Unit	Indonesia

Agradecemos también de forma especial a las siguientes organizaciones por sus fotos en esta publicación: CDP, Unidad de Emergencia Yakkum, el Instituto Indonesio de las Artes de Yogyakarta, DENIVA, GEADIRR, NSET, CDRCR, AFOSC, SSID, y Jorge Ebay de la Fundación UP Visayas.

Esta publicación de *Primera Línea* ha sido posible gracias al apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**GNDR**  
Global Network of Civil Society  
Organisations for Disaster Reduction

+44 208 977 7726

info@gndr.org

**www.gndr.org**