



Lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina



Con la cooperación de:





Secretaría General de la Comunidad Andina

Dirección: Av. Paseo de la República N° 3865

San Isidro, Lima-Perú

Teléfono: (511) 7106400

www.comunidadandina.org

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES CON ENFOQUE INCLUSIVO EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA

Autor:

Héctor Hanashiro, consultor en Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres.

Coordinación:

Lina Martínez, jefa de Grupo de Cooperación Internacional, Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres de Colombia.

Silvia Helden, secretaria técnica del Comité Andino Ad Hoc de Prevención de Desastres CAPRADE-CAN.

Amélie Teisserenc, especialista regional en RRD y ACC de Humanity & Inclusion HI.

Accesibilidad del documento:

César Patiño A.

Primera edición- marzo de 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-02456

Los lineamientos fueron revisados y validados por las entidades que conforman el Comité Andino Ad Hoc de Prevención de Desastres CAPRADE de la Comunidad Andina CAN:

BOLIVIA: Viceministerio de Defensa Civil VIDECI.

COLOMBIA: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD.

ECUADOR: Secretaría de Gestión de Riesgos SGR

PERÚ: Presidencia del Consejo de Ministros PCM.

CAPRADE: Comité Andino Ad Hoc de Prevención de Desastres.



Secretaría de Gestión de Riesgos



Presidencia del Consejo de Ministros

El presente documento se elaboró en el marco de la asistencia técnica a los Países Miembros de la Comunidad Andina, con el fin de identificar el nivel de integración de la temática de inclusión y protección sus políticas y planes de gestión del riesgo de desastres.

Ha sido posible gracias al apoyo financiero del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), con el proyecto “Perspectiva Multinacional para Fortalecer la Inclusión y la Protección en la Gestión del Riesgo de Desastres de las Instituciones Públicas, Autoridades y Sociedad Civil en Colombia, Perú y Paraguay”, y de la Oficina de Asistencia Humanitaria de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (BHA-USAID), con el proyecto “Gestión Inclusiva de Riesgos de Desastres: Un Enfoque Innovador para la Inclusión de los Grupos de Mayor Riesgo”. Proyectos ejecutados por el consorcio GIRD conformado por Humanity & Inclusion HI, Save The Children y Coopi Internazionale.



ÍNDICE

ACRÓNIMOS	7
1. Presentación	8
2. Antecedentes	10
3. Objetivo	11
4. Referencia al Marco de Sendai y a la EAGRD	12
5. Principios, enfoques y marco conceptual.....	14
5.1. Principios y enfoques	14
5.1.1. Derechos humanos	14
5.1.2. Igualdad y no discriminación	14
5.1.3. Igualdad de género	15
5.1.4. Inclusión	16
5.1.5. Interculturalidad.....	16
5.1.6. Participación.....	16
5.1.7. Accesibilidad.....	16
5.1.8. Reducción del riesgo de desastres.....	17
5.1.9. Enfoque territorial	17
5.2. Marco conceptual	19
5.2.1. La gestión del riesgo de desastres como política pública.....	19
5.2.2. El enfoque de gestión del riesgo de desastres por procesos.....	20
5.2.3. La vulnerabilidad como proceso de construcción social y factor del riesgo.....	20
5.2.4. Capacidad y desarrollo de capacidades.....	22
5.2.5. Concepto y ciclo de política pública.....	23
5.2.6. Enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión en la política y planes de gestión del riesgo de desastres	24
6. Estrategias	27
6.1. Gestión de procesos para la reducción del riesgo con inclusión	27
6.1.1. Gestión de los procesos de GRD con enfoque de inclusión.....	28
6.1.2. Gestión del ciclo de plan, programa y proyectos de GRD con enfoque de inclusión	29
6.1.3. Gestión eficaz u orientada a resultados de la GRD con enfoque de inclusión.....	32
6.1.4. Gestión de la cadena de resultados de reducción del riesgo con enfoque de inclusión	33
6.1.5. Gestión de procesos de cambio, innovadores y transformativos.....	34
6.2. Desarrollo de capacidades de la GRD inclusiva.....	35
6.2.1. Los niveles del desarrollo de capacidades	35
6.2.2. Objetivos de desarrollo de capacidades actores para integrar la inclusión en la GRD.....	37
6.2.3. El desarrollo de capacidades es una estrategia en los planes y una dimensión lograda en la	

reducción del riesgo de desastres inclusiva	39
6.3. Coordinación, participación y cooperación en la GIRD.....	42
6.3.1. Coordinación interinstitucional para la gestión articulada de los procesos	42
6.3.2. Participación en los procesos, la toma de decisiones y rendición de cuentas.....	43
6.3.3. La cooperación basada en visión de una GRD eficaz con enfoque de inclusión.....	43
7. Fases para la planificación de la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo	45
7.1. Instancia participativa de conducción	46
7.2. Preparación y organización	47
7.2.1. Recuperar experiencias y procesos:	47
7.2.2. Identificar, convocar y asegurar actores participantes:.....	47
7.2.3. Definir los alcances de la planificación de la GRD con enfoque inclusivo:.....	48
7.3. Diagnóstico y análisis diferenciado del riesgo	48
7.3.1. Análisis de situación y de problemas con análisis y datos desagregados	51
7.3.2. Análisis del riesgo diferenciado	52
7.4. Formulación.....	53
7.4.1. Planes de reducción del riesgo inclusivo.....	54
7.4.2. Planes de preparación.....	56
7.4.3. Planes de respuesta y reconstrucción inclusivos	63
7.5. Validación y aprobación.....	69
7.5.1. En la dimensión pública.....	69
7.5.2. En la dimensión social.....	70
7.6. Ejecución.....	71
7.6.1. Base programática y organizativa	71
7.6.2. Instancia responsable de la inclusión en la ejecución de la GRD.....	71
7.6.3. Instancia responsable de la defensa de los derechos de las personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad	72
7.6.4. Ejecución de componentes de GRD con enfoque inclusivo	73
7.6.5. Estrategias para la inclusión.....	73
7.7. Seguimiento y evaluación.....	74
7.7.1. Objetivos del seguimiento y evaluación inclusivos	74
7.7.2. Criterios, métodos, responsables, periodicidad y aplicación en el seguimiento:.....	75
7.7.3. Principios, tipos y momentos de la evaluación:	76
7.7.4. Generar evidencias, y asegurar evaluaciones y sistematizaciones para reforzar los procesos constitutivos de la GRD con enfoque inclusivo:.....	77
8. Niveles de planificación de la GRD con enfoque inclusivo.....	79
8.1. La reducción inclusiva del riesgo en planes territoriales y sectoriales.....	80
8.1.1. El plan de desarrollo de la población	80
8.1.2. El plan sectorial	80

8.1.3. El plan de reducción de riesgos inclusiva en los territorios.....	80
8.2. La preparación de respuesta inclusiva en los planes territoriales y sectoriales	82
8.2.1. Preparación de respuesta como plan territorial	82
8.2.2. Preparación de respuesta como plan sectorial.....	84
8.2.3. El campo o sector de defensa de los derechos, inclusión y protección:	84
8.3. La respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusiva en planes territoriales y sectoriales	85
8.3.1. Categorías de emergencia y roles de las entidades territoriales y sectoriales en la respuesta, rehabilitación y reconstrucción:	85
8.3.2. Respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusiva en los territorios y sectores:	86

ANEXO 1. Resumen de avances en la promoción de la GRD con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina..... 87

1. Bolivia.....	87
2. Colombia	88
3. Ecuador.....	90
4. Perú.....	91

ANEXO 2. Taller y reuniones de revisión y validación de los lineamientos..... 93

1. Taller y reuniones de revisión y validación de los lineamientos	93
1.1. Taller regional de análisis para la elaboración de la estructura y contenidos de los lineamientos metodológicos	93
1.2. Reunión de trabajo de revisión del marco conceptual y estrategias	95
1.3. Reunión de trabajo de revisión de etapas y niveles de planificación de la GRD con enfoque inclusivo	95
2. Representantes, funcionarios y asesores de entidades	96
2.1. Bolivia.....	96
2.2. Colombia	97
2.3. Ecuador	98
2.4. Perú.....	98
2.5. Organizaciones regionales e internacionales	99

ANEXO 3. Referencias bibliográficas..... 100

ANEXO 4. Sistema de alerta temprana inclusiva 103

I. Contexto y desafíos de los sistemas de alerta temprana (SAT)	104
inclusivos.....	104
II. Principios y nociones para los sistemas de alerta temprana inclusivos.....	105
2.1. Principios.....	105
2.2. Criterios	106
III. Elementos y metas de los sistemas de alerta temprana inclusivos	107
3.1. Elementos constitutivos de los SAT inclusivos	107
1. Comprensión colectiva de los riesgos	107

2. Monitoreo participativo y pronóstico de eventos inminentes.....	107
3. Comunicación y difusión de alertas comprensibles, accesibles e inclusivas a todos los niveles de población e instituciones	107
4. Activación oportuna de medidas de respuesta inclusiva	108
3.2. Meta e indicadores para SAT inclusivos en los planes de GRD	108
IV. Pautas claves para el establecimiento de SAT multirriesgos inclusivos	109
4.1. Planificación organizada y participativa.....	109
4.2. Comprensión colectiva de los riesgos	111
4.3. Monitoreo participativo y pronóstico de eventos inminentes.....	112
4.4. Comunicación y difusión de alertas comprensibles, accesibles e inclusivas	113
4.5. Activación oportuna de medidas de respuesta inclusiva	114
V. Criterios para evaluar la eficacia inclusiva de los SAT	116
5.1. Sugerencias metodológicas	116
Referencias bibliográficas	118

ACRÓNIMOS

CAN: Comunidad Andina.

CAPRADE: Comité Andino Ad Hoc de Prevención de Desastres.

CENEPRED: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.

CPPPCD: Consejo Presidencial para la Participación de Personas con Discapacidad de Colombia.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

EAGRD: Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres.

GIRD: Gestión Inclusiva del Riesgo de Desastres.

GRD: Gestión del Riesgo de Desastres.

HI: Humanity & Inclusion.

INDECI: Instituto Nacional de Defensa Civil.

NNA: Niños, niñas y adolescentes.

OEA: Organización de Estados Americanos.

ONG: Organización no gubernamental.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros.

RRD: Reducción del Riesgo de Desastres.

SAT: Sistema de Alerta Temprana.

SGCAN: Secretaría General de la Comunidad Andina.

SGR: Secretaría de Gestión de Riesgos.

UNGRD: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

VIDECI: Viceministerio de Defensa Civil.

1. Presentación

Por: Jorge Hernando Pedraza

Secretario General de la Comunidad Andina



Un eje fundamental de trabajo en los Países de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú es la gestión del riesgo de desastres, ámbito de acción que ha sido priorizado, teniendo en cuenta que en nuestra región son recurrentes los desastres asociados a fenómenos de origen natural y socio-natural.

Las acciones desplegadas por los gobiernos andinos frente a estas situaciones se han desarrollado en el marco de la normativa supranacional y de obligatorio cumplimiento, pilar fundamental de la CAN.

Además, en los últimos años, la suma de esfuerzos de las naciones que integran el bloque y su labor a través del Comité Andino Ad Hoc de Prevención de Desastres (CAPRADE), han permitido alcanzar la aprobación de la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres y su Plan de Implementación al 2030, herramientas que identifican y definen acciones para fortalecer las capacidades nacionales bajo una visión inclusiva.

En ese sentido, y en cumplimiento del mandato de las Declaraciones del Consejo Presidencial Andino del 2019 y 2020, que consideraron el tema de la inclusión de las poblaciones vulnerables como prioridad, la Secretaría General de la CAN y la Federation Handicap International “Humanity & Inclusion”, suscribieron, en enero de 2021, un convenio de cooperación.

El objetivo del acuerdo fue promover actividades conjuntas para lograr una mayor participación y empoderamiento de personas en situación de vulnerabilidad en la región, como los niños, adolescentes, mujeres, ciudadanos con discapacidad, adultos mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes.

Con esta publicación, la CAN presenta un diagnóstico subregional en el que se identifica el nivel de incorporación del enfoque inclusivo en las políticas y normativas nacionales, información recogida en el proceso de consultas individuales con los entes técnicos de los cuatro países, así como los resultados de los talleres que contaron con la participación de representantes y funcionarios de entidades públicas y organizaciones de cooperación.

Los lineamientos aprobados por el CAPRADE y que estarán a disposición de los 112 millones de ciudadanos andinos, de los gobiernos e instituciones públicas y privadas, reconocen la gestión del riesgo de desastres como política pública que afirma e integra principios y derechos, tales como la igualdad de género, la inclusión, y la interculturalidad y establece, además, estrategias, fases y niveles de planificación.

Agradezco el apoyo de los gobiernos andinos para la elaboración de esta publicación, el dinámico y permanente trabajo del CAPRADE y el acompañamiento técnico brindado por “Humanity & Inclusion”. Estoy seguro de que la implementación de este importante documento tendrá un impacto significativo en la protección y resiliencia frente a los desastres que se puedan producir en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, sobre todo en favor de los más vulnerables de nuestra región



2. Antecedentes

Los Países Miembros de la Comunidad Andina –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– vienen impulsado el enfoque de inclusión en la gestión del riesgo de desastres (GRD) con avances en diversos campos¹.

A partir de la adopción de la Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD, Decisión 819) y su Plan de Implementación al 2030, alineados con el Marco de Sendai, los Países Miembros de la CAN priorizaron el trabajo subregional para promover el enfoque de inclusión en la GRD.

En tal sentido, en el Plan Operativo Andino Anual 2020-2021 del CAPRADE, con el acompañamiento de la SGCAN, bajo la coordinación de la presidencia *pro tempore* de Colombia, y la asesoría técnica de la ONG Humanity & Inclusion, iniciaron el desarrollo de los «Lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina».

El proceso se inició con la elaboración de un diagnóstico subregional a través del cual se identificó el nivel de incorporación del enfoque inclusivo en la GRD en los planes nacionales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y cuyos resultados permitieron contar con aportes sustanciales al contenido de los presentes lineamientos.

Para la elaboración y validación de los lineamientos, se realizaron consultas individuales a los entes técnicos de los Países Miembros, así como talleres virtuales en los que se revisaron los contenidos. Este proceso de diálogo y trabajo contó con la participación de representantes y funcionarios de entidades públicas, y organizaciones de cooperación nacionales y regionales².

¹ En el Anexo 1, se presenta un resumen de los avances por cada país, a marzo de 2021.

² En el Anexo 2, se resume las acciones realizadas y las personas representantes de las entidades participantes.



3. Objetivo

Los «Lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina» tiene como fin orientar la realización de la gestión del riesgo de desastres con inclusión de la diversidad de personas, con igualdad y sin discriminación de ninguna naturaleza.

Los lineamientos se enfocan en el estado de derecho; reconocen la gestión del riesgo de desastres como política pública; afirman e integran los principios y enfoque de derechos, igualdad, igualdad de género, inclusión, así como interculturalidad para abordar los problemas que afecta a la diversidad de personas.

Integran la inclusión en los procesos de la GRD, contribuyendo al desarrollo con equidad, a la protección y resiliencia de las personas y colectivos, haciéndolas participes activas en la GRD, con los poderes públicos, agencias de cooperación, diversas ONG, sector privado y otros actores de las sociedades.





4. Referencia al Marco de Sendai y a la EAGRD

El Marco de Sendai establece como resultado: «la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, empresas, comunidades y países» (ONU, 2015, p.12).

Y para alcanzar el resultado previsto, debe perseguirse el objetivo siguiente:

Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia. (ONU, 2015, p.12)

En este objetivo resalta la importancia de medidas integradas e inclusivas; es decir, que, en los procesos de gestión del riesgo de desastres, los grupos vulnerables, previamente excluidos, logran ser miembros plenos de la comunidad y sociedad resilientes.

La Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (EAGRD), aprobada por los Países Miembros de la CAN, es un conjunto de políticas y orientaciones destinadas a lograr el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres y la reconstrucción en la Subregión Andina, con el objetivo de:

Contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres para coadyuvar en el desarrollo sostenible en todos los países de la Subregión Andina a través del fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas, estrategias, programas y subprogramas comunes entre los países; del intercambio de experiencias, la creación de redes (CAN, 2017, p.33).



A través del Plan de Implementación de la EAGRD al 2030 (aprobado en diciembre de 2018 por el CAPRADE), para el Plan Operativo 2020-21, se acordó desarrollar «Lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina».



5. Principios, enfoques y marco conceptual

5.1. Principios y enfoques

5.1.1. Derechos humanos

El enfoque basado en los derechos humanos desde el punto de vista normativo se sustenta en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por las ONG de derecho constitucional de los cuatro países participantes, y de todos los que se definen como democráticos, y el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2006).

5.1.2. Igualdad y no discriminación

Es el principio democrático esencial fundamentado en los derechos humanos, el cual reconoce que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La no discriminación prohíbe las diferencias de trato arbitrario.



Para lograr la igualdad material o estructural reconociendo en la población a las personas excluidas, se requiere de la adopción de medidas específicas de equiparación, con diseño y aplicación de mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, con el fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva. La igualdad requiere la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en la gestión de las políticas públicas que les conciernen (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018).

5.1.3. Igualdad de género

El enfoque de género se refiere a observar, analizar y realizar transformaciones de las desigualdades e inequidades en la condición de género, la construcción y determinación de los roles y posición de hombres y mujeres en la sociedad. El enfoque de igualdad de género permite apreciar y valorar a la sociedad desde una perspectiva de justicia y equidad. Con la identificación de las desigualdades y las brechas de género se dan las bases para diseñar, implementar, evaluar políticas e intervenciones públicas, así como valorar buenas prácticas y obtener aprendizajes.

La incorporación de una perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres sean una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe. El objetivo final es lograr la igualdad de género (Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas [ECOSOC], 1997).



5.1.4. Inclusión

El enfoque de inclusión se refiere al proceso mediante el cual los grupos excluidos logran adquirir ciudadanía o membresía plena en la comunidad social. El enfoque de inclusión en las políticas de desarrollo se enriquece en su vínculo con la igualdad y la no discriminación. De esa manera, la inclusión es la adopción de medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población que están discriminados. Estas medidas deberían ser realizadas como medidas especiales de equiparación, con un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho (Mascaro y Carvajal, 2015).

5.1.5. Interculturalidad

Es el principio que reconoce la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo (Unesco, 2005).

5.1.6. Participación

La participación es un derecho político que atañe no solo a la participación en elecciones o en espacios de diálogo y consulta, sino a la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas, incluida, entre ellas, las que se realizan en el ciclo de políticas públicas. El derecho a la participación está relacionado con otros derechos, como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información (CIDH, 2018).

El derecho a la participación está relacionado con otros derechos, como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información (CIDH, 2018).

5.1.7. Accesibilidad

Para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, se deben aplicar medidas pertinentes para asegurar el acceso de las



personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones públicas, tanto en zonas urbanas como rurales (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2008).

5.1.8. Reducción del riesgo de desastres

Considerando como factores del riesgo de desastres, la amenaza, la vulnerabilidad, la exposición y la capacidad, la reducción del riesgo de desastres implica abordar estos factores. Para evitar la ocurrencia de desastres, daños y sus efectos o consecuencias, se busca reducir el riesgo actual y futuro, reducir la vulnerabilidad, desarrollar las capacidades y controlar la exposición a los peligros. En forma convencional, la reducción del riesgo de desastres está orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres (gestión prospectiva) y la reducción de los existentes (gestión correctiva) y del riesgo residual (gestión reactiva), todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible (ONU, 2016a).

5.1.9. Enfoque territorial

Se define el territorio como un espacio socialmente construido, más que un espacio geográfico, en donde los actores generan relaciones económicas, sociales, políticas y una cultura con valores e identidad (Buitelaar et al., 2015), y configuran el significado y la apropiación de un determinado espacio físico y social (Fernández et al., 2019).

El enfoque territorial establece que es fundamental el involucramiento de los diferentes actores e instituciones del nivel local como fuerza para impulsar un desarrollo humano más efectivo, yendo más allá de la provisión de servicios y logrando resultados sostenibles, con acuerdo y aplicación de estrategias de desarrollo que respondan a la diversidad de intereses y prioridades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009a).

En perspectiva del desarrollo territorial, es indispensable la cohesión territorial como condición por la que todos los territorios de un país



aseguren para todas las personas iguales oportunidades de desarrollo, de ejercicio de derechos y con niveles semejantes de bienestar; en forma independiente del lugar donde nacen o viven, sin que ningún territorio tenga marginación permanente (Berdegué et al., 2013).



5.2. Marco conceptual

5.2.1. La gestión del riesgo de desastres como política pública

En la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en marzo de 2015 en Sendai, los estados reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con renovado sentido de urgencia, en el contexto del desarrollo sostenible, de la erradicación de la pobreza, y de integrarlos en las políticas, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles.

El Marco de Sendai (ONU, 2015), aprobado en dicha conferencia, está guiado por principios, teniendo en cuenta las circunstancias y la conformidad con la legislación nacional, así como las obligaciones y compromisos internacionales. Entre los principios pueden destacarse los siguientes:

La gestión del riesgo de desastres está orientada «a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación». (ONU, 2015, pag. 13)

La elaboración, el fortalecimiento y la aplicación de las políticas, planes, prácticas y mecanismos pertinentes deben buscar que exista coherencia, como corresponda, entre las agendas para el desarrollo y el crecimiento sostenibles, la seguridad alimentaria, la salud y la seguridad, la variabilidad y el cambio climático, la gestión ambiental y la reducción del riesgo de desastres. La reducción del riesgo de desastres es esencial para lograr el desarrollo sostenible [...]. (ONU, 2015, pag. 13)

Se subraya que la gestión del riesgo de desastres implica la adopción de políticas y estrategias que incluyen instrumentos de política y de gestión de las instituciones del estado como planes, programas o proyectos de reducción del riesgo, ante la eventual ocurrencia de desastres con graves consecuencias sociales y económicas. En tal sentido, las agendas de



política nacional de gestión del riesgo de desastres están instaladas en los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Reconociendo la complejidad y diversidad de los procesos de políticas públicas, se puede considerar a estas como un plan para alcanzar un objetivo con resultados de interés público (Banco Mundial, 2010). La política pública establece lineamientos y cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad (CIDH, 2018).

5.2.2. El enfoque de gestión del riesgo de desastres por procesos

La gestión del riesgo de desastres es un proceso sistemático de decisiones, adopción de políticas, aplicación de instrumentos y medidas, con el fin de reducir el riesgo y manejar los desastres, considerando acciones específicas frente a cada hito.

Estas acciones se agrupan en seis procesos clave o procesos constitutivos esenciales de la gestión del riesgo de desastres: (1) generar conocimiento sobre el riesgo de desastres en sus diferentes ámbitos; (2) prevenir el riesgo futuro; (3) reducir el riesgo existente; (4) preparar la respuesta; (5) responder y rehabilitar; y (6) recuperar y reconstruir (Narvaez et al., 2009; CAN, 2017).

5.2.3. La vulnerabilidad como proceso de construcción social y factor del riesgo

El riesgo de desastres es el resultado de la interacción entre las amenazas o peligros, las condiciones de vulnerabilidad, la exposición y la capacidad. Las vulnerabilidades, como factor del riesgo, son condiciones que aumentan la susceptibilidad de una persona, comunidad, de la sociedad, así como los bienes de vida, al impacto negativo de las amenazas (ONU, 2016a).

En una sociedad, en una comunidad, las personas tienen diversas características por ciclo de vida, género, discapacidad, etnia,



nacionalidad, entre otros. Se ubican en diferentes dinámicas y procesos socioeconómicos, acceso a servicios, culturales, niveles de participación en espacios de decisión y de poder; en diversos roles y relaciones sociales y de género. Ante el riesgo de desastres, las personas y grupos sociales tienen diferentes características, factores y grados de vulnerabilidad. Los grupos sociales históricamente discriminados y excluidos tienen condiciones de mayor vulnerabilidad ante los desastres.

Así, los grados de vulnerabilidad de las personas no son similares ante los peligros; es decir, son diversas las condiciones de vulnerabilidad de los diferentes grupos de personas, niños, niñas, mujeres, hombres y personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y refugiadas; por lo que debe considerarse las condiciones y vulnerabilidades con el análisis de interseccionalidad.

La gestión del riesgo de desastres, desde la perspectiva de inclusión, plantea la necesidad de analizar los problemas de la diversidad de la población, las condiciones, factores y grados de vulnerabilidad ante el riesgo y en situaciones de desastre (en el proceso de comprensión y análisis del riesgo), para reducir las vulnerabilidades diferenciadas de las diversas personas y grupos sociales, mejorar sus capacidades, asegurando oportunidades para alcanzar su resiliencia, condiciones seguras y dignas de vida (en los procesos de reducción del riesgo de desastres y de preparación, respuesta y reconstrucción) [PNUD, & UNISDR, 2013; UNICEF & RET, 2015]



5.2.4. Capacidad y desarrollo de capacidades

En tanto el riesgo de desastres tiene interacción con las capacidades, puede entenderse a la capacidad como el conjunto de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles de las personas, las organizaciones, las comunidades o la sociedad, que pueden utilizarse para gestionar y reducir el riesgo de desastres y reforzar la resiliencia.

De otro lado, se entiende el desarrollo de capacidades como el proceso por el cual las personas, las organizaciones, las instituciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades a lo largo del tiempo, para alcanzar objetivos sociales y económicos. El desarrollo de capacidades, como proceso orientado a cumplir objetivos, requiere un esfuerzo sostenido para el desarrollo de las instituciones, de la concienciación política, de los recursos económicos, de los sistemas tecnológicos y un entorno propicio en conjunto (ONU, 2016a).

El desarrollo de capacidades abarca un conjunto de medios, tales como: capacitación, entrenamiento, educación y formación; de la creación o fortalecimiento de grupos sociales, liderazgos, organizaciones, instituciones; y la promoción y acceso a derechos y libertades individuales. En una perspectiva de camino y cambio hacia el desarrollo humano sostenible, el desarrollo de capacidades se refiere a las transformaciones que empoderan a las personas, las organizaciones, las instituciones y las sociedades; y estas transformaciones o cambios son generados, guiados y sostenidos por las personas, organizaciones, instituciones o sociedades involucradas (PNUD, 2009a).

Según Nussbaum (2012a), las capacidades se refieren a «lo que es capaz de hacer y de ser una persona» (p. 38), para que alcance una calidad de vida digna. Mientras que el enfoque de capacidades aporta sustantivamente al desarrollo humano, y está vinculado a los derechos fundamentales de las personas y a la justicia social. Los grandes impactos y la urgencia para reducir el riesgo de desastres enfatizan la importancia de la capacidad y el desarrollo de capacidades en la gestión del riesgo de desastres vinculados estrechamente al desarrollo humano.

La política pública debe dar la seguridad de la capacidad; es decir, dar la capacidad a las personas en forma rápida, oportuna y que ellas



puedan confiar en tenerla en el futuro. Para ello, se requiere de una acción positiva y de apoyo afirmativo de los gobiernos para su creación y preservación (Nussbaum, 2012b). En esta perspectiva, las entidades gubernamentales responsables de las políticas públicas y de la gestión del riesgo de desastres deben revisar críticamente sus enfoques sobre y desarrollo de capacidades, redimensionando sus objetivos, funciones, estructura y recursos; realizando seguimiento y evaluación de las capacidades logradas y pendientes.

5.2.5. Concepto y ciclo de política pública

Ante el reconocimiento de una problemática y su instalación en la agenda pública, se concibe la política, que se establece en acciones que configuran el ciclo de la política pública; la que se sostiene y condiciona en un grupo clave de impulsores: arreglos institucionales, financiamiento y recursos, competencia y conocimiento en la gestión y las técnicas de las políticas (Banco Mundial, 2010).

En el ciclo de la política pública (véase la Figura 1) pueden identificarse dos grandes fases: Identificación e implementación.

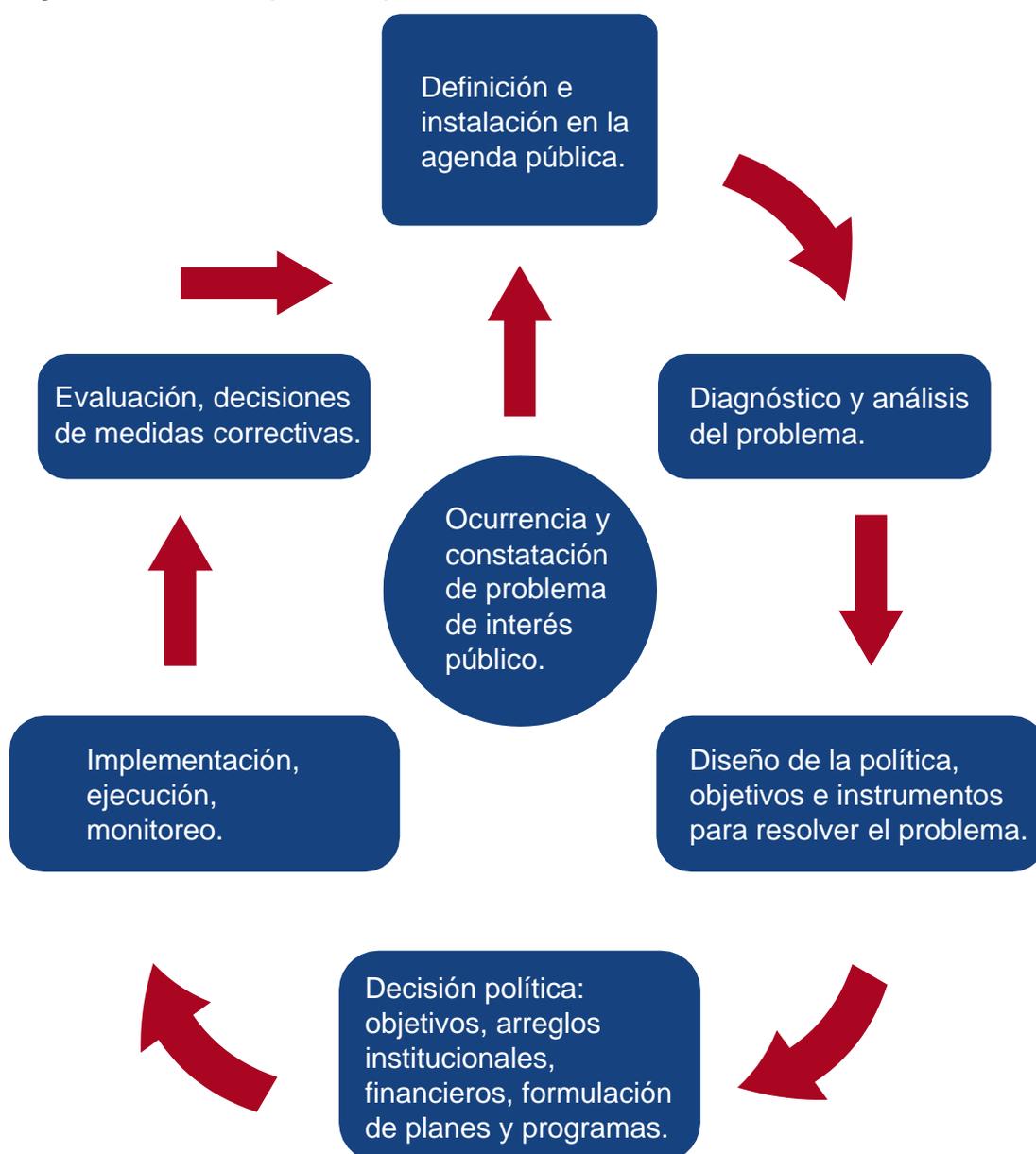
- En la fase de identificación, reconocido el problema e instalado en la agenda pública, se realiza un diagnóstico y análisis del problema, se diseña la política, sus objetivos e instrumentos de política.
- En la fase de implementación se desarrolla un conjunto de acciones y arreglos para implementar una política. Los planes y programas se implementan mayormente en las instancias del gobierno como responsables públicos. En esta fase, la implementación de planes, programas y la evaluación son ex post al diseño de la política (CIDH, 2018; Banco Mundial, 2010).



5.2.6. Enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión en la política y planes de gestión del riesgo de desastres

Habiendo desarrollado los enfoques de derechos, igualdad de género e inclusión, así como la noción y el ciclo de la política pública, y siendo la política de gestión del riesgo de desastres una política pública, se desarrollará los elementos que analizan la integración del enfoque de inclusión en la política.

Fig. 1. Ciclo de la política pública



Tomado de Ciclo de Políticas Públicas, CIDH 2018.



La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) planteó que los elementos que atienden el enfoque de derechos humanos están presentes en las fases del ciclo de la política pública: (a) en la construcción de agenda y la identificación del problema; (b) en el diseño o formulación; (c) en la implementación y ejecución; y (d) en el monitoreo y evaluación (CIDH, 2018).

Reconociendo la importancia de maximizar la obtención de resultados e impactos, siendo la evaluación un medio indispensable para fortalecer la rendición de cuentas y el aprendizaje, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, 2011) definió criterios de evaluación de las dimensiones de derechos humanos e igualdad de género de una intervención (política, plan, programa, proyecto). De estos criterios, puede destacarse los siguientes: (a) Pertinencia: ¿en qué medida los objetivos de una intervención son consistentes con las necesidades y problemas de las partes interesadas, en particular de las poblaciones vulnerables?; (b) eficacia: ¿en qué medida se alcanzaron los objetivos de la intervención?; (c) eficiencia: ¿en qué medida los recursos económicos/insumos se convierten en resultados?; e (d) impacto: ¿qué efectos a largo plazo, se produjeron por la intervención?

El marco conceptual expuesto plantea los criterios y elementos a considerar para la integración del enfoque de inclusión en la política, planes e instrumentos de gestión del riesgo de desastres (véase la Tabla Número 1).



Tabla 1. Elementos para integrar enfoque de derechos humanos, igualdad de género e inclusión en la política y plan de GRD.

Criterio	Elementos
Principios y enfoques en la política y plan de GRD	<ul style="list-style-type: none"> - Principios y enfoque en la política nacional armónicos a las convenciones y marcos internacionales de derechos humanos, de la infancia, mujer, personas con discapacidad, adultas mayores, migrantes, pueblos indígenas y otros grupos vulnerables.
Diagnóstico y análisis del problema que sustenta el plan de GRD	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de problemas con datos desagregados por edad, género, discapacidad, etnia, desplazados y otras condiciones; y análisis del riesgo con identificación de vulnerabilidades y capacidades diferenciadas.
Diseño de objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos con metas e indicadores específicos y diferenciados por los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad. - Componentes y acciones de GRD para la inclusión, protección, participación e igualdad de género (consistencia en la cadena de resultados sensibles a la inclusión).
Arreglos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Marco institucional comprometido, conductor y participativo de la GRD con enfoque en derechos humanos, igualdad de género e inclusión. - Estructura y personal responsable con paridad de género con formación permanente para integrar el enfoque de inclusión en la GRD.
Estrategias para integrar o aplicar la inclusión y protección en la GRD	<ul style="list-style-type: none"> - Información, análisis, seguimiento de la reducción de vulnerabilidades diferenciadas, brechas y barreras. - Desarrollo de capacidades y formación del personal en los enfoques de género, inclusión, protección, con igualdad de oportunidades. - Coordinación, participación y cooperación con sectores e instituciones gubernamentales (garantes de derechos o encargadas de la promoción de igualdad) y de la sociedad civil (titulares de derechos). - Desarrollo y aplicación de instrumentos y normas para la participación, accesibilidad e inclusión en la GRD. - Política, códigos o protocolos de protección y salvaguarda de la infancia; mujeres; personas con discapacidad y adultas mayores; migrantes o desplazados.
Inversión y presupuesto específicos en la gestión del riesgo de desastres	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de financiamiento y presupuesto específico para la integración de género, inclusión y protección en la GRD.



6. Estrategias

En las últimas décadas, ante los complejos y diversos problemas y desafíos que los países enfrentan para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible con equidad e inclusión, y de reducción del riesgo de desastres, los gobiernos, instituciones y agencias de cooperación y financiamiento internacional, han promovido diversos enfoques y estrategias que contribuyan al logro de los objetivos. Se reconoce que dichos enfoques y estrategias deben ser sistemáticamente aplicadas, contando con el compromiso de los niveles de decisión de los gobiernos, de las instituciones y de las organizaciones.

De lo anterior, puede identificarse las siguientes estrategias pertinentes para promover la GRD con enfoque de inclusión:

- La gestión de los procesos de GRD con enfoque inclusivo.
- El desarrollo institucional y de capacidades.
- La coordinación, participación y cooperación.

6.1. Gestión de procesos para la reducción del riesgo con inclusión

La gestión del riesgo de desastres es un proceso sistemático de decisiones, adopción de políticas, aplicación de instrumentos y de medidas para reducir el riesgo; así como para responder a los desastres y reconstruir, interviniendo sobre los factores del riesgo.

En la gestión de procesos se debe integrar los enfoques y principios que orientan la GRD inclusiva: derechos humanos, igualdad y no discriminación, igualdad de género, inclusión, interculturalidad, accesibilidad y participación.

Esta gestión supone un marco de gobernabilidad democrática, con la plena vigencia de los derechos humanos, sin discriminación, acceso a la justicia, gestión de conflictos, seguridad y participación ciudadana, con un gobierno descentralizado, eficaz, eficiente y transparente.

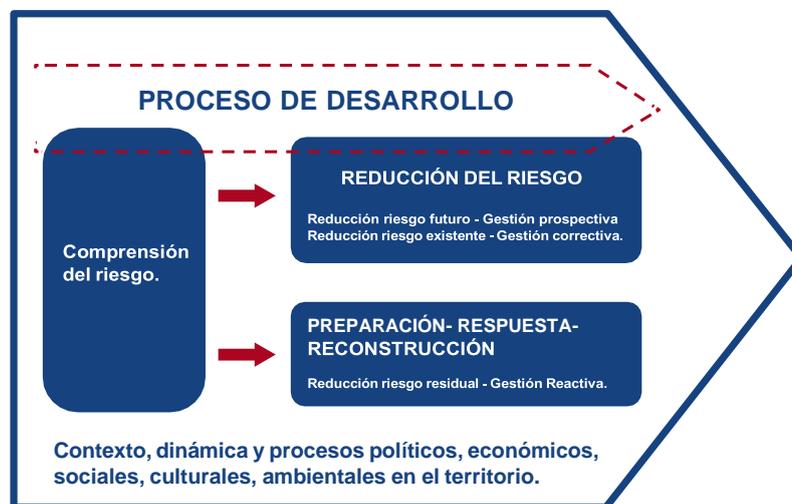


6.1.1. Gestión de los procesos de GRD con enfoque de inclusión

Las acciones y medidas de la gestión del riesgo de desastres se agrupan en procesos clave o procesos constitutivos. Tomando como referencia las prioridades del Marco de Sendai, pueden citarse los tres procesos: (1) comprensión del riesgo; (2) reducción del riesgo; y (3) preparación, respuesta y reconstrucción. Dichos procesos se realizan en el contexto del desarrollo en territorios con dinámicas y procesos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. La comprensión del riesgo es el proceso que sustenta el diseño, planeamiento y gestión de los procesos de reducción del riesgo, y de preparación, respuesta y reconstrucción (véase la Figura 2).

Figura 2. Las relaciones de los procesos constitutivos de la GRD en un contexto.

Los procesos constitutivos en la gestión del riesgo de desastres



En algunos países, se desagregan en seis procesos: (1) generar conocimiento sobre el riesgo de desastres en sus diferentes ámbitos; (2) prevenir el riesgo futuro; (3) reducir el riesgo existente; (4) preparar la respuesta; (5) responder y rehabilitar; y (6) recuperar y reconstruir.

Las orientaciones estratégicas se adecuan a estas dos formas de identificar y relacionar los procesos constitutivos de la GRD. Lo importante es la integración de la inclusión en la GRD en los procesos constitutivos de la gestión del riesgo de desastres.



6.1.2. Gestión del ciclo de plan, programa y proyectos de GRD con enfoque de inclusión

Desde la perspectiva de la gestión del ciclo de la política, plan, programa o proyecto, los procesos constitutivos de la GRD se inscriben en un contexto y territorio dado, y con la comprensión del riesgo se diseñan los planes de reducción y preparación; o de gestión prospectiva, correctiva y reactiva.

Dichos planes o programa se ejecutan, y completando el ciclo de gestión, se realiza el seguimiento y la evaluación con rendición de cuentas para generar aprendizajes y retroalimentar las nuevas etapas del ciclo de gestión de la RRD, como se muestra en la Figura 3.

Figura 3. El ciclo de gestión de planes de RRD con enfoque inclusivo.





La comprensión del riesgo como proceso y etapa inicial del ciclo aplica o integra el enfoque de derechos, igualdad de género, interculturalidad e inclusión. Este proceso que analiza los factores del riesgo, además del análisis de las amenazas, realiza un análisis de los problemas, las vulnerabilidades y capacidades diferenciadas de las poblaciones según sus condiciones de edad, género, discapacidad, etnia u otras características.

Se trata de un abordaje multidisciplinar e intercultural; con el reconocimiento de los saberes tradicionales y prácticas en las diversas culturas y pueblos, la diversidad sobre la percepción y las prácticas sociales e institucionales que construyen el riesgo y contribuyen a factores de vulnerabilidad y de exposición.

La comprensión del riesgo se realiza en contextos, ámbitos con poblaciones y actores participantes y aborda dos campos de análisis:

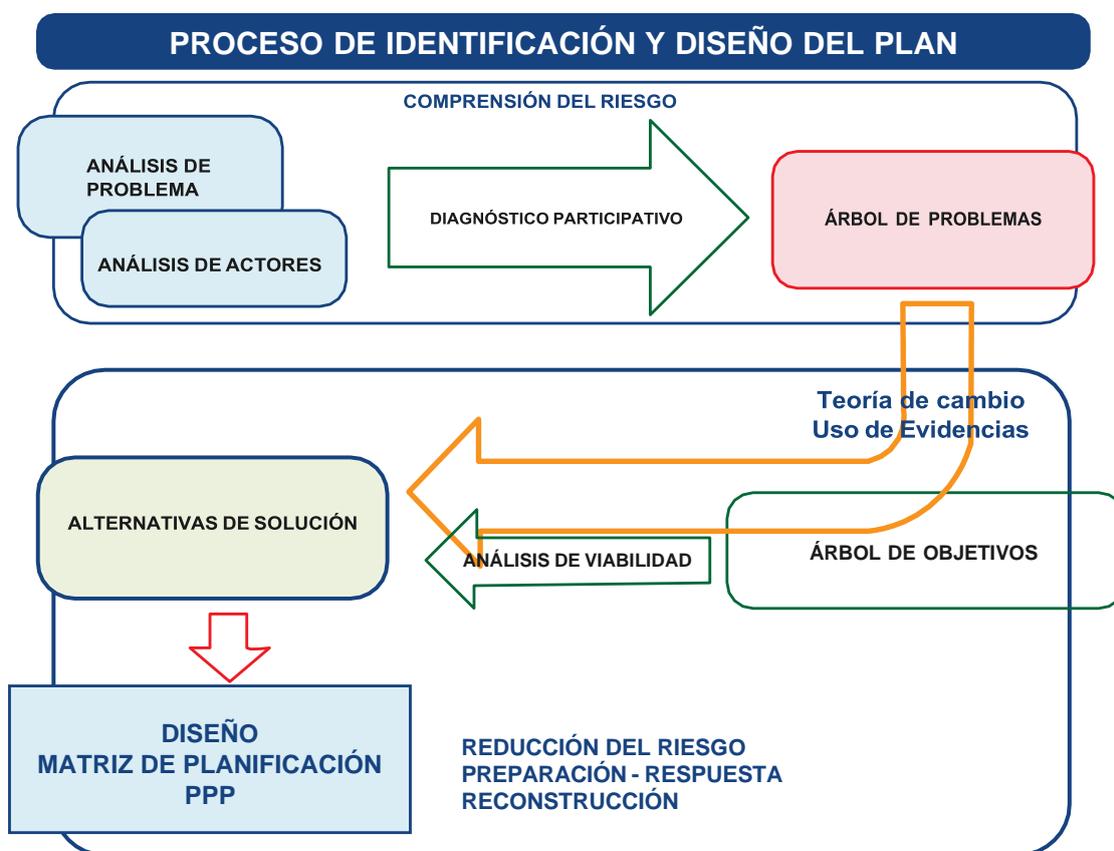
- **Análisis de situación de la población con información desagregada:** Analiza la situación y problemas de la población según su diversidad en los diferentes aspectos sociales, económicos, culturales, políticos, dando cuenta de la dinámica y factores de exclusión y discriminación existente que aumenta la vulnerabilidad ante los peligros y los afecta en situaciones de desastre.
- **Análisis del riesgo diferenciado:** Con un análisis de los peligros y desastres, se realiza un análisis de los problemas, vulnerabilidades y capacidades diferenciadas de la población, en especial los más vulnerables por discriminación y exclusión.

Se deben establecer orientaciones metodológicas para la comprensión participativa del riesgo, diseñando, validando, adaptando y aplicando herramientas de diagnóstico inclusivo con un análisis del riesgo diferenciado. En el diagnóstico se analizan problemas, actores en forma participativa y permite precisar los problemas en la diversidad de personas, las condiciones o factores causales de dichos problemas, que incluyen los factores de discriminación, y de brechas por condiciones y relaciones de género, así como las barreras y factores por lo que las personas son más vulnerables al riesgo.



La comprensión del riesgo debe contribuir directamente a identificar objetivos y tomar decisiones por la reducción inclusiva del riesgo y la preparación, respuesta y reconstrucción. Las soluciones deben ser viables y los objetivos a considerar en los planes, deben ser consistentes a una adecuada teoría de cambio y a evidencias (véase la Figura 4).

Figura 4. La comprensión del riesgo en la identificación y diseño de un Plan de RRD con enfoque inclusivo.



Elaboración propia.



6.1.3. Gestión eficaz u orientada a resultados de la GRD con enfoque de inclusión

En el preámbulo del Marco de Acción de Sendai se señala la urgencia de planificar medidas de reducción del riesgo para proteger de manera más eficaz a las personas, las comunidades y los países. La eficacia depende de la calidad y capacidad de gestión de los procesos y de las medidas de reducción del riesgo.

En los últimos años, se reconoce la importancia de la gestión pública por resultados, teniendo consistencia en la cadena de resultados que se logran en la realización de las etapas o procesos de gestión: planificación, presupuesto o financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas, realizados en un ciclo de gestión (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2010).

Los planes, programas y proyectos de RRD deben tener un diseño claro de objetivos, con indicadores y metas diferenciadas y específicas de la situación deseada en cada grupo de población en situación de mayor vulnerabilidad. El uso de indicadores genéricos invisibiliza los problemas y objetivos requeridos de la diversidad de la población. Es usual el uso de metas e indicadores relacionados a aspectos físicos, de infraestructura, o de procesos intermedios, pero no son pertinentes a la problemática de la población ni establecen resultados esperados de situaciones transformativos con vigencia de derechos, igualdad de género y de inclusión.

La gestión busca cambios transformativos y sostenibles de resiliencia en las personas. Los objetivos pueden ser expresados en términos de reducción de vulnerabilidad, reducción de brechas, remoción de barreras, de capacidades y empoderamiento, de condiciones permanentes y grados de protección y de seguridad, de establecimiento de relaciones equitativas de poder y de participación en toma de decisiones, entre otros.



6.1.4. Gestión de la cadena de resultados de reducción del riesgo con enfoque de inclusión

Los procesos constitutivos de la GRD, gestionados en ciclo, orientado a resultados transformativos en materia de derechos, igualdad e inclusión, implican una adecuada consistencia en la cadena de resultados.

Los gestores y participantes deben verificar en el plan o programa la consistencia de la cadena resultados de la lógica de la intervención, si desde los insumos y recursos se generan las actividades y procesos, para el logro de los productos y resultados esperados; verificando las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos y el manejo de los factores externos o supuestos.

Las instancias de conducción y dirección deben implementar organización y capacidades de ejecución y gestión, con sistemas de seguimiento y evaluación que aseguren una gestión eficiente y eficaz, con rendición de cuentas (véase la Figura 5).

Figura 5. Cadena de resultados y la gestión del desempeño en la GRD.





6.1.5. Gestión de procesos de cambio, innovadores y transformativos

Por último, puede entenderse estratégicamente como procesos, aquellas acciones e intervenciones necesarias para implementar los cambios necesarios con el fin de reforzar la gestión del riesgo de desastres con enfoque de inclusión. Es decir, identificar procesos para cambiar lo que se realiza, reforzar los procesos, o nuevos procesos, para que la GRD tenga un enfoque de inclusión. En los siguientes párrafos se plantea algunos procesos, sin pretender que sean todos los posibles a considerar o excluyentes de otros.

En la comprensión del riesgo:

- Identificación de problemas con datos desagregados por condición de edad, género, discapacidad, etnia y otras condiciones.
- Análisis de vulnerabilidades y capacidades diferenciadas, con identificación de barreras, factores de discriminación de género, edad y otras condiciones, de las instancias y responsables en los espacios de poder y decisión.
- Análisis participativo de interés y poder político-cultural de los actores por reducir la vulnerabilidad, remover barreras, reducir brechas, abordar factores de discriminación y desigualdad.
- Desarrollo, adaptación, validación y sistematización de estrategias, metodologías y herramientas multidisciplinares y participativas.

En la reducción del riesgo:

- Identificación, validación y desarrollo de metas con indicadores específicos y diferenciados, para verificar cambios transformativos en la resiliencia, reducción de vulnerabilidades, remoción de barreras, reducción de brechas, desarrollo de capacidades con igualdad de oportunidades, nivel de participación y empoderamiento de los diversos grupos de población.
- Diseño, validación y sistematizaciones de ajustes y adaptaciones para la accesibilidad del entorno, servicios, información-comunicación,



transporte y medios necesarios en la reducción del riesgo de grupos de personas con discapacidad.

En la preparación, respuesta y reconstrucción:

- Tipo y grado de capacidades desarrolladas en preparación según el tipo de amenaza por grupo de población.
- Estrategias, acciones, metodologías y capacidades de protección e integración de la protección en los componentes de respuesta y rehabilitación temprana.
- Diseño, validación y sistematización de simulaciones y simulacro para verificar capacidades de protección en la preparación de respuesta con escenarios definidos y supuestos identificados.
- Redes de seguimiento, cooperación y movilización para respuesta inclusiva y protección ante situaciones de desastre, con reconocimiento de normas y entidades públicas garantes de derechos.

6.2. Desarrollo de capacidades de la GRD inclusiva

Partiendo que las capacidades son un factor del riesgo de desastres, la reducción del riesgo de desastres implica igualdad de oportunidades para desarrollar las capacidades de resiliencia de las personas, organizaciones, comunidades, instituciones y el conjunto de la sociedad. A partir de las evidencias de la construcción social del riesgo, de la exclusión y de las vulnerabilidades, las políticas de gestión del riesgo deben asegurar igualdad de oportunidades y capacidades en todos los niveles y actores para reducir el riesgo de desastres.

6.2.1. Los niveles del desarrollo de capacidades

- Los procesos de desarrollo de capacidades se realizan en cuatro niveles, cada uno de los cuales requiere un abordaje específico: entorno político comprometido y favorables, redes multiinstitucionales, instituciones-organizaciones y grupos sociales-persona (GIZ, 2011; PNUD, 2009b).



- En la gestión de la política, los planes, programas y proyectos establecen objetivos, aplican estrategias y acciones de desarrollo de capacidades; poniéndose en marcha las competencias y aprendizajes generados.
- De acuerdo con el contexto, la problemática del riesgo de desastres y exclusión, los actores involucrados generan procesos y acciones en cada nivel, existiendo una interacción y consistencia para el logro de los objetivos (véase la Figura 6).

Figura 6. Los niveles para el desarrollo de capacidades





6.2.2. Objetivos de desarrollo de capacidades actores para integrar la inclusión en la GRD

En un sentido amplio, un objetivo general implica que organizaciones e instituciones integren la inclusión reduciendo los riesgos de desastres en las personas y grupos sociales de mayor vulnerabilidad contribuyendo a ser personas, colectivos, comunidades y sociedad resilientes con condiciones seguras y sostenible de vida digna.

Según el contexto, los problemas ante los riesgos diferenciados, los roles y prioridades de los actores, se establecerán los alcances y objetivos del desarrollo de capacidades con y de los actores y los objetivos de la gestión de riesgos inclusiva a cumplir.

Para establecer los objetivos de desarrollo de capacidades debe tomarse en cuenta los elementos que hacen viables los procesos, en un contexto y problemática dada. En ese sentido, los alcances de los objetivos dependerán de las capacidades iniciales, los intereses, los recursos y plazos disponibles para abordar los procesos de desarrollo de capacidades.

a. Desarrollo de capacidades con actores de sociedad civil.

El desarrollo de capacidades de personas y organizaciones de la sociedad civil contribuyen al empoderamiento para el ejercicio de sus derechos en la GRD. De esa manera, los objetivos pueden tener los siguientes alcances:

- Capacidades de participación, incidencia, vigilancia, reclamo de derechos, igualdad, accesibilidad e inclusión
- Capacidades de concertación, negociación, seguimiento, vigilancia y rendición de cuentas de una GRD inclusiva.
- Las personas y organizaciones sociales presentan retos diversos, con experiencias, intereses y tendencias, así como de relaciones entre las comunidades y organizaciones sociales con las entidades públicas, que a su vez tienen diferentes formas de ejercicio de la autoridad y del poder. Uno de los retos es transformar relaciones populistas, clientelares y paternalistas que se refuerzan en la respuesta a emergencias con el asistencialismo.



- En general, en los sistemas nacionales de gestión de riesgos, no están plenamente desarrollados los espacios, canales y mecanismos de participación. Por ello, en el desarrollo de capacidades es indispensable promover el derecho a la participación en la GRD en sus diferentes niveles territoriales y sectoriales.
- El desarrollo de capacidades en las personas y organizaciones de la sociedad civil aborda un campo bastante amplio. Según los contextos y procesos, los actores involucrados definirán los objetivos en los que las capacidades desarrolladas se ejercerán; como ejemplo, un objetivo en la GRD con inclusión puede ser «todas las mujeres y personas con discapacidad están mejor preparados ante escenario multirriesgo de inundaciones, terremoto y epidemias, accediendo y participando en las acciones de preparación de respuesta, incidiendo y realizando vigilancia de las acciones y de los planes de los gobiernos locales y sectores públicos».

b. Desarrollo de capacidades con actores públicos.

Las entidades estatales deben implementar políticas públicas orientadas a un amplio desarrollo de capacidades y de oportunidades humanas, para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo humano. Las mismas entidades deben revisar en forma permanente y crítica los enfoques, sus capacidades, su contribución a las condiciones y calidad de vida de las personas, así como a la resiliencia de las personas, colectivos, comunidades y a la sociedad en su conjunto.

El desarrollo de capacidades en instituciones públicas debe contribuir directamente a integrar los derechos, la igualdad y la protección en:

- La gestión de procesos, acciones, productos y resultados de la GRD que aseguren los derechos, la inclusión y la participación de la diversidad de personas y organizaciones representativas.
- La gestión institucional de la GRD inclusiva, en los campos de gobernanza; planificación; regulaciones y normas; estrategias y procesos; monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento; cooperación y participación; financiamiento, recursos y presupuesto; transparencia y rendición de cuentas.



Dado que los principales actores públicos en GRD tienen prácticas en proceso de integrar los enfoques de derechos, igualdad, inclusión y protección, en tanto están arraigados enfoques y prácticas no inclusivas con cierta «resistencia al cambio» para una gestión inclusiva de riesgos de desastres, será complejo predeterminedar objetivos en gestión inclusiva de riesgos de desastres. La estrategia general es incidir, sensibilizar, viabilizar y concertar objetivos de gestión de riesgos de desastres con enfoque inclusivo. Estos objetivos pueden ser graduales, viabilizados y regulados por los intereses y acuerdos que se establecen como proceso social y de implementación de las políticas y planes.

c. Desarrollo de capacidades con actores en general.

Es indispensable que los actores participantes acuerden los objetivos y resultados a lograr en la gestión inclusiva de riesgos de desastres. En la organización y procesos por realizar para el logro de dichos objetivos es importante la consistencia de la cadena de resultados, con insumos, aportes, organización, actividades y productos, resultados esperados y objetivos sostenibles; así como que sea viable y factible el logro de los resultados y objetivos de la GIRD.

Teniendo los objetivos de gestión inclusivos de riesgos de desastres, se precisan los alcances de las capacidades y competencias a desarrollar en los actores involucrados.

6.2.3. El desarrollo de capacidades es una estrategia en los planes y una dimensión lograda en la reducción del riesgo de desastres inclusiva

- En la identificación de los problemas y el análisis del riesgo, se realiza un análisis de las capacidades en forma diferenciada por cada grupo de población, organizaciones e instituciones involucradas. Contando con un diseño y ejecución adecuado de planes de GRD inclusivos, en la medida que se desarrollan las capacidades de las personas, los grupos, las organizaciones e instituciones, se reduce el riesgo, y se logra preparación, respuesta y reconstrucción con inclusión más eficaz, eficiente y oportuna.

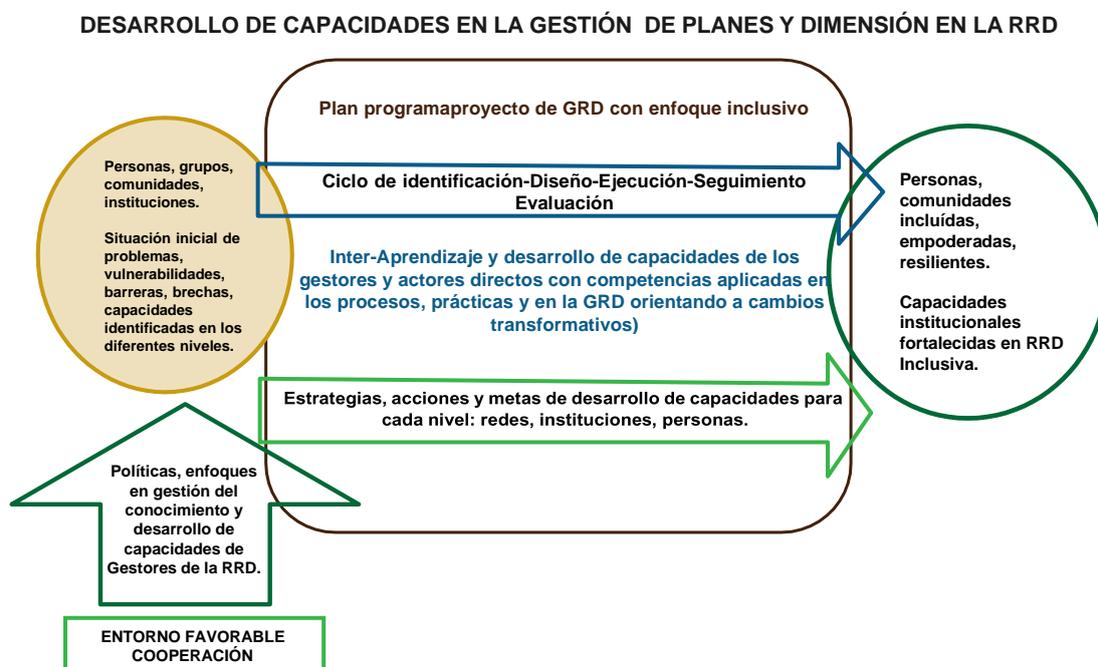


- El desarrollo de capacidades permite el cumplimiento de los objetivos con todos los actores y niveles, siendo una estrategia indispensable en los planes y programas de GRD. Desde la perspectiva de los derechos, igualdad e inclusión, el desarrollo de capacidades busca el empoderamiento y la resiliencia en los diversos grupos en situación de mayor vulnerabilidad; y en las organizaciones, instituciones y actores participantes se busca que sean más inclusivos, eficaces y eficientes, contribuyendo a crear sociedades resilientes sin exclusiones.
- Las instituciones y organizaciones, considerando el contexto y problemática que abordan en su misión institucional, deben realizar un análisis interno de sus capacidades y limitaciones para abordar la GRD con enfoque de inclusión, elaborar y realizar un plan de reforzamiento institucional y desarrollo de capacidades. Con un enfoque estratégico, el desarrollo de capacidades es un componente de la gestión del conocimiento en el campo de la GRD con enfoque de inclusión.
- Dado el contexto y el nivel inicial de la integración del enfoque de inclusión en la GRD, desde la perspectiva de la gestión del conocimiento, es muy importante que las organizaciones e instituciones comprometidas en la gestión del riesgo de desastres con enfoque de inclusión puedan generar y compartir aprendizajes en la comprensión inclusiva del riesgo, y retroalimentar la aplicación de la inclusión en la reducción del riesgo, la preparación, respuesta y reconstrucción. En esa perspectiva, se promueve el desarrollo de capacidades de una GRD con enfoque inclusivo en los niveles sectoriales y territoriales.
- El desarrollo de capacidades debe tener perspectiva y proceso equitativo, participativo y accesible para la diversidad de grupos en situación de mayor vulnerabilidad: NNA; mujeres; personas con discapacidad y migrantes; pueblos indígenas, grupos con interseccionalidad, entre otros.

Véase la Figura 7.



Figura 7. Desarrollo de capacidades, estrategias y dimensión en la RRD inclusiva



Fuente: elaboración propia



6.3. Coordinación, participación y cooperación en la GIRD

6.3.1. Coordinación interinstitucional para la gestión articulada de los procesos

- Debido a que los problemas de discriminación, indiferencia y exclusión que sufren, la diversidad de personas y grupos sociales ante el riesgo de desastres y en las situaciones de desastre, son de diversas dimensiones y de condicionalidad múltiple, su abordaje requiere que el Estado adopte medidas de carácter integral, que supone diálogo, coordinación y trabajo de los diferentes sectores y niveles de gobierno; en la denominada coordinación intersectorial u horizontal, y coordinación en los diferentes niveles de gobierno o vertical.
- La GRD como política pública en un estado de derecho, requiere que todos los actores compartan y gestionen sus objetivos e instrumentos, articulando y coordinando los procesos para el logro de los resultados en los planes, programas y proyectos, sean de carácter sectorial, multisectoriales, territorial o de otros alcances.
- Cada institución y organización involucrada ante la problemática, tiene un rol sobre los objetivos, metas, procesos y acciones en los que tiene competencia y responsabilidad, debiendo propiciar las coordinaciones y participación requeridas.
- La articulación y coordinación de los procesos atañe a los procesos constitutivos de la GRD, a las etapas del ciclo de gestión y las estrategias de los planes, programas y proyectos.



6.3.2. Participación en los procesos, la toma de decisiones y rendición de cuentas

- En coherencia con el principio de igualdad, con la finalidad de reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia sostenible ante el riesgo, es indispensable la participación activa de las personas, grupos y poblaciones en situación de exclusión y discriminación histórica en la gestión del riesgo de desastres, el diseño y realización de las políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres que les conciernen.
- En la gestión de la política de GRD se revisan y ajustan los arreglos institucionales, las normas y la promoción de los canales, instancias y medios de participación. Pasando de instituciones que deciden y gestionan la GRD en espacios cerrados o de participación por invitación a instituciones comprometidas a una GRD con canales, espacios y medios de participación ciudadana de pleno derecho, gestionados con transparencia y rendición de cuentas.

6.3.3. La cooperación basada en visión de una GRD eficaz con enfoque de inclusión

- Compartiendo la visión y objetivos de una GRD eficaz con enfoque de inclusión, los diversos actores establecen relaciones de colaboración y cooperación. Cada actor cumple con sus actividades y objetivos propios, coopera con otras instituciones y organizaciones, adaptando las formas de actuar en función de los objetivos, facilitando sinergias y complementariedad, aportando y participando en las actividades los procesos, las metas y los objetivos comunes.

Este sentido amplio de cooperación alude también a las entidades de cooperación técnica y financiera de cualquier naturaleza, sea internacional, multilateral, pública o civil.

La cooperación pasa del intercambio de información entre actores a la realización de acciones, procesos orientados a los productos, metas y



resultados, con los aportes, recursos y capacidades de cada parte, en una organización articulada y coordinada de los actores.

- La cooperación se realiza con respeto de los procesos y acuerdos, en comunicación y diálogo, identificando y gestionando conflictos, en los plazos y la oportunidad según los compromisos y expectativas, que afianza el intercambio de información, el análisis, los procesos y la toma de decisiones, según el contexto, la dinámica y contingencias del entorno.



7. Fases para la planificación de la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo

En el contexto de los países andinos hay marcos político-jurídicos, procesos en los sistemas nacionales de GRD, actores participantes, avances y desafíos en la GRD. Considerando ello, para promover y reforzar el enfoque de inclusión en la GRD, se plantea un proceso sistemático, holístico e integrado que requiere una instancia de conducción que realice las fases para reforzar la GRD con enfoque de inclusión.

- Instancia participativa de conducción.
- Preparación y organización.
- Diagnóstico y análisis diferenciado del riesgo.
- Formulación.
- Validación y aprobación.
- Ejecución.
- Seguimiento y evaluación.

Las fases se realizan en un proceso continuo. Las instancias que conducen y organizan la GRD integran la inclusión en la fase de diagnóstico con el análisis diferenciado del riesgo (comprensión, conocimiento o estimación del riesgo inclusiva), que sustenta la formulación o diseño de los planes de RRD con enfoque inclusivo, los que se revisan, aprueban y financian, se implementan y ejecutan, con seguimiento y evaluación. Con las evaluaciones y otros medios de generación de aprendizajes y evidencias, los actores organizados retroalimentan el ciclo y las etapas de gestión.



7.1. Instancia participativa de conducción

La GRD, como política pública que afirma los derechos, la participación, igualdad e inclusión, requiere una instancia participativa de conducción que la promueva con un enfoque de inclusión en la amplitud de los sistemas nacionales de gestión de riesgo de desastres de los países.

Se parte de la decisión de cumplir la política y definir la instancia y formas de conducción, en determinados instrumentos y estructuras del sistema. La conducción se basa en la coordinación, participación y cooperación entre las distintas instituciones y organizaciones con la visión compartida en objetivos comunes de una GRD con inclusión, que reconocen que cada actor participa y aporta, según su naturaleza (unos como titulares de derechos, otros como garantes y responsables), sus facultades y competencias en los procesos, resultados y objetivos comunes.

La instancia de conducción permite la planificación y gestión en sus diferentes etapas o fases, la elaboración de diagnósticos, la formulación de planes, la definición y aplicación de estrategias, tomando decisiones en forma coordinada y con participación, con gestión de recursos, negociaciones y manejo de conflictos, así como el seguimiento y la evaluación de los resultados en la GRD con enfoque de inclusión.

Sin una sólida y permanente instancia participativa de conducción, la gestión de los procesos de una GRD con enfoque de inclusión puede ser precaria e irregular para fortalecer la institucionalidad y lograr resultados con cambios transformativos que la inclusión exige para superar la discriminación, reduciendo las brechas y removiendo las barreras que afectan a los grupos más vulnerables.

En el equipo de conducción es indispensable que se cuente con:

- Personal con experiencia, formación y compromiso en integración de derechos, igualdad de género e inclusión en la GRD como política pública, y/o personal de entidades públicas garantes de derechos: infancia, mujer, personas con discapacidad y adultas mayores, etnia y migrantes, con experiencia y compromiso en transversalizar los enfoques de inclusión



en la gestión de riesgo de desastres en sus diferentes componentes y en todo el ciclo de gestión.

- Personas de organizaciones sociales que representen a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad que podrán aportar sustantivamente a los procesos y toma de decisiones, desde la perspectiva de los intereses y derechos de los grupos que requieren ser incluidos en la GRD, además de realizar vigilancia y seguimiento de los objetivos, de la función pública y de la rendición de cuentas.

El equipo de conducción debe asegurar los adecuados niveles de coordinación, participación y cooperación con las entidades sectoriales y territoriales, así como de las organizaciones sociales en el territorio donde se realiza la GRD con enfoque inclusivo. En ese sentido, debe asegurar la articulación horizontal (entre sectores) y vertical (entre los diferentes niveles de gobierno y de competencias territoriales). En la articulación vertical debe asegurar la orientación de «abajo hacia arriba», propiciando que la población, las organizaciones y la sociedad civil participen en el fortalecimiento de la GRD; y las instancias locales establezcan canales y mecanismos de participación y coordinación.

7.2. Preparación y organización

7.2.1. Recuperar experiencias y procesos:

En esta etapa de la planificación organizada y participativa, se recogen, analizan y evalúan los procesos y experiencias previas de GRD con enfoque de inclusión, los resultados obtenidos, las capacidades de los actores participantes y las gestiones realizadas previamente, identificando fortalezas, buenas prácticas, debilidades, intereses y capacidades.

7.2.2. Identificar, convocar y asegurar actores participantes:

Es también importante considerar a los diversos actores con interés de aportar a la GRD con enfoque de inclusión, a nivel territorial y sectorial.



7.2.3. Definir los alcances de la planificación de la GRD con enfoque inclusivo:

Esta etapa define los alcances básicos de la planificación de la GRD con enfoque inclusivo:

- **Ámbito, población y actores participantes con interés de resolver la problemática de riesgos, desastres con enfoque de GRD e inclusión.**
- **Identificación de evidencias, lecciones y aprendizajes, enfoques, marcos conceptuales, culturales y metodológicos a aplicar ante la problemática a abordarse y en los procesos de GRD.**
- **Identificación de procesos de GRD a reforzar con el enfoque de inclusión, es decir: (a) procesos de reducción del riesgo; y (b) procesos de preparación, respuesta y reconstrucción**
- **Horizonte temporal necesario hasta realizar una evaluación de logros y resultados.**
- **Identificación de supuestos y capacidad de manejo de estos durante los procesos y etapas a realizar.**
- **Evaluación de las capacidades e intereses existentes en los actores participantes.**
- **Evaluación de cadena de suministros, recursos (humanos, locales-comunitarios, materiales, económicos, tecnológicos), financiamiento y mecanismos disponibles.**

7.3. Diagnóstico y análisis diferenciado del riesgo

La comprensión del riesgo³ tiene, entre otros, el objetivo de realizar un diagnóstico inclusivo y análisis del riesgo diferenciado que permita sustentar la formulación o diseño de la reducción del riesgo de desastres con enfoque de inclusión; en los procesos de reducción del riesgo de desastre o en la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Con la comprensión del riesgo se identifican y analizan los condicionantes

3 En este documento se usa 'comprensión del riesgo' como una parte del GRD, señalado en el Marco de Sendai. Es equivalente a la noción de conocimiento o estimación del riesgo usado en los países de la Comunidad Andina.



y factores del riesgo que afectan a las personas en su diversidad. Reconociendo los aportes en el conocimiento de las amenazas y peligros, el enfoque de inclusión exige poner a las personas en el centro del análisis, sus problemas diferenciados ante el riesgo y las situaciones de desastre, así como los determinantes o condicionantes de dichos problemas, los factores de exclusión, de brechas y de barreras.

Según los contextos, el diagnóstico y análisis diferenciado del riesgo busca identificar los determinantes o factores que afectan a la diversidad de personas en sus condiciones de vida, provocando problemas ante el riesgo y en las situaciones de desastres. Estos factores son los que generan exclusión, discriminación y vulnerabilidad en los escenarios de riesgo y situaciones de emergencia. Con este diagnóstico y análisis se sustenta el diseño o formulación de los planes de reducción del riesgo y de preparación de respuesta.

Ocurrido el desastre, la comprensión del riesgo implica realizar una evaluación y análisis de los problemas y sus condicionantes en forma diferenciada, en la dinámica y condiciones de la situación de desastre o emergencia. Este diagnóstico y análisis sustenta el diseño o formulación de los planes de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

La comprensión del riesgo tiene un abordaje multidisciplinar e intercultural, con el reconocimiento de los saberes tradicionales y las prácticas en las diversas culturas y pueblos, pero también con análisis crítico de las dinámicas y prácticas sociales e institucionales que construyen el riesgo, que son factores extrínsecos de la vulnerabilidad y de exposición a las amenazas.

La comprensión del riesgo se realiza en contextos, ámbitos con poblaciones y actores participantes, y aborda dos campos de análisis:

- Análisis de situación de la población y de problemas con análisis y datos desagregados: Analiza la situación y problemas de la población según su diversidad en los diferentes aspectos sociales, económicos, culturales, políticos; dando cuenta con datos desagregados de las brechas y barreras, las dinámicas y factores de exclusión y discriminación.



- Análisis del riesgo diferenciado: Análisis de los problemas de la diversidad de población ante el riesgo y en las situaciones los desastres, sus determinantes o condicionantes, que incluyen las vulnerabilidades y capacidades diferenciadas de los diferentes grupos de la población, en especial los afectados por discriminación y exclusión.



7.3.1. Análisis de situación y de problemas con análisis y datos desagregados

Este análisis aborda la situación y problemas de niños, niñas, hombres y mujeres; personas con discapacidad y adultas mayores, y etnia en los diferentes aspectos sociales, económicos, políticos, culturales en el territorio. Permite entender la dinámica y los factores de exclusión y discriminación y violencia existente que condiciona la vulnerabilidad social de los diversos grupos de población, así como los procesos que contribuyen al riesgo de desastres y tienen impacto en el ambiente y el clima.

El análisis de situación y problemas con análisis y datos desagregados de la población es la forma de integrar la inclusión en la comprensión del riesgo. Permite entender y analizar los problemas y factores que construyen brechas, barreras y vulnerabilidades diferenciadas en el proceso participativo de análisis diferenciado del riesgo. Siendo participativo e intercultural, es una comprensión colectiva del riesgo.

El análisis de situación y de problemas, con datos desagregados por ciclo de vida, género, discapacidad, pueblos indígenas, migrantes e interseccionalidad⁴, se aborda en los siguientes aspectos:

- Contexto y procesos (políticos, sociales, económicos) constructores del riesgo y del cambio climático.
- Características demográficas, sociales, económicas, político-jurídicas y culturales.
- Situación y brechas de género.
- Barreras e intereses de las personas con discapacidad.
- Exclusión e intereses de las personas adultas mayores.
- Situación, relaciones, conflictos y planes de vida de los pueblos indígenas.
- Situación, barreras de exclusión de la población migrante, desplazada y refugiada.

⁴ Interseccionalidad entendida como identidades coexistentes con diferentes ejes de discriminación y exclusión. Por ejemplo: interseccionalidad de género-etnia-nacionalidad: mujer-afrodescendiente-migrante.



- Discriminación, violencia y seguridad.
- Desastres y cambio climático.
- Intereses de los actores y proyección de impactos del diagnóstico y de las propuestas.

7.3.2. Análisis del riesgo diferenciado

Se realiza un análisis de los problemas ante el riesgo de desastres y en las situaciones de desastre o emergencia, además de los determinantes o condicionantes de dichos problemas diferenciados o específicos por condición de edad, género, discapacidad, etnia, otras condiciones, e interseccionalidades para el análisis de las vulnerabilidades y capacidades diferenciadas.

Entre otros aspectos, este análisis considera:

- Caracterización del territorio, dinámicas y zonas de riesgo.
- Identificación y análisis de los amenazas y peligros en el territorio.
- Identificación de problemas, daños en la población y sus determinantes o causas en forma diferenciada.
- Análisis de las vulnerabilidades diferenciadas.
- Análisis de las capacidades diferenciadas.
- Evaluación de desastres previos.
- Proyección del riesgo y análisis de los problemas e impactos diferenciados.
- Propuestas de gestión inclusiva del riesgo de desastres específicas por cada grupo de población.

El estudio del riesgo diferenciado coloca la situación y los problemas de la diversidad de personas en el centro del análisis. Con la identificación de los problemas, daños sufridos y potenciales en la diversidad de personas y los factores o determinantes que los condicionan se buscan soluciones con los planes y medidas inclusivas de RRD. Las medidas pueden incluir la reducción de vulnerabilidades y el desarrollo de capacidades



específicas a los diferentes grupos de población y en las instituciones.

Cabe destacar que en el análisis participativo del riesgo considera las evaluaciones de desastres previos, la proyección del riesgo, el análisis de los problemas e impactos diferenciados y la identificación y priorización de propuestas de gestión inclusiva del riesgo de desastres. Es decir, la comprensión y análisis participativo del riesgo se vincula directamente con el diseño o formulación de los planes de gestión del riesgo de desastres, en una perspectiva de ciclo de gestión de políticas, planes, programas y proyectos.

La comprensión del riesgo debe contribuir directamente a tomar decisiones por la reducción inclusiva del riesgo y la preparación, respuesta y reconstrucción. En ese sentido, según el contexto y la dinámica de toma de decisiones en planes y acciones locales, territoriales y sectoriales, el proceso de comprensión del riesgo debe realizarse contando con la participación e interés de los actores; con las condiciones y recursos adecuados. Cabe señalar que el análisis diferenciado del riesgo, como todo diagnóstico social, tiene un impacto social e institucional que debe ponderarse para gestionar los posibles efectos sociales (como demandas, conflictos y otros) del diagnóstico.

7.4. Formulación

La comprensión colectiva del riesgo sustenta la formulación de los planes de reducción del riesgo con enfoque inclusivo. El equipo de conducción debe coordinar y establecer la cooperación de los actores y articular con los sectores y gobiernos subnacionales, tanto el proceso de elaboración de diagnóstico y análisis diferenciado del riesgo, como de la formulación del plan de GRD con enfoque de inclusión.

Es pertinente destacar que la formulación del plan, programa o proyecto de GRD con enfoque inclusivo es consistente con los principios, enfoques y lineamientos de la política de GRD en los países que reconocen la igualdad y no discriminación, los derechos humanos, la igualdad de género, el enfoque intercultural, entre otros.

En la etapa de preparación y organización se ha establecido el tipo de plan o proyecto de GRD con enfoque inclusivo que se formulará e



implementará. En las siguientes secciones se dan lineamientos y pautas para formulación de planes, programas o proyectos de reducción del riesgo, de preparación y respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Dada la importancia de los sistemas de alerta temprana en la preparación y gestión de las contingencias ante la inminencia de los desastres, se adjunta un anexo sobre sistemas de alerta temprana con enfoque de inclusión.

7.4.1. Planes de reducción del riesgo inclusivo

a. Objetivo y alcances: Tienen como objetivo prevenir, reducir y corregir el riesgo de desastres que afecten a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, abordando o resolviendo los procesos, factores y determinantes que generan brechas, barreras, vulnerabilidad ante el riesgo y exposición a los peligros y amenazas; y que limitan las capacidades de las personas, las organizaciones e instituciones.

En forma convencional, se plantea que la reducción del riesgo debe realizarse mediante medidas estructurales y no estructurales para aumentar la resiliencia. Dichas medidas abordan diversas dimensiones: económica, social, sanitaria, política y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, en su dinámica en los territorios y el medio ambiente.

La perspectiva de la reducción inclusiva del riesgo se vincula e integra a los procesos de desarrollo humano inclusivo; en la necesidad de reducir la desigualdad, la discriminación y exclusión de los diversos grupos en condiciones de vulnerabilidad.

De esa manera, en los diferentes campos y sectores del desarrollo humano y de las políticas públicas, se debe reconocer problemas de exclusión y de riesgo que enfrentan las poblaciones, debiendo incorporar en sus objetivos, la reducción del riesgo, de la vulnerabilidad y el desarrollo de capacidades en la reducción del riesgo con inclusión; es decir, integrar los enfoques de derechos, igualdad de género, inclusión e interculturalidad, así como el enfoque de gestión del riesgo de desastres.

b. Medidas y acciones de reducción inclusiva del riesgo: Como medidas y acciones para la reducción inclusiva del riesgo de desastres se



pueden mencionar los siguientes:

- Mejorar la accesibilidad y los ajustes razonables en las medidas estructurales de reducción del riesgo en el desarrollo, en la revisión y aplicación de normas de edificación y construcción, en la rehabilitación y reconstrucción; reforzando los planes y programas de mejoramiento del hábitat, asentamientos humanos y vivienda social.
- Promover la seguridad alimentaria, medios de vida, inclusión económica y financiera sostenibles, con igualdad de género, con reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, para asegurar la resiliencia de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad; y considerando los contextos, dinámicas sociales y los diversos peligros que afectan a la población y sus medios de vida.
- Reforzar los sistemas de salud, en el nivel nacional y local, para mejorar la cobertura y calidad de prevención, promoción y atención de salud a la población en situación de mayor vulnerabilidad ante el riesgo. Desarrollar capacidades organizacionales y comunitarias en atención primaria de salud, con enfoques de inclusión y de reducción del riesgo en general y, los peligros biológicos en particular (epidemias, pandemias).
- Promover y reforzar la educación inclusiva, la enseñanza y formación en sus diferentes niveles y formas con enfoques de derechos humanos, reducción del riesgo e igualdad de oportunidades.
- Reforzar políticas inclusivas y programas de protección social, con participación ciudadana, que reduzca la vulnerabilidad social y la exclusión; proyectando y aplicando planes y medidas de protección adaptadas a la vulnerabilidad diferenciada de la población en las etapas de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
- Fortalecer los planes, acciones y capacidades de prevención y atención de violencia de género, contra la infancia, personas con discapacidad y adultos mayores; preparando capacidades en todos los actores, sectores y niveles ante escenarios de riesgo en donde se exacerba la violencia que afecta a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
- Fortalecer el marco político-jurídico democrático, los procesos de



desarrollo autónomo y de la resiliencia, de diálogo intercultural y respecto de los derechos de los pueblos indígenas; mejorando la cobertura y calidad de educación bilingüe intercultural; el acceso y calidad de salud; reconociendo los aportes de la medicina herbaria y tradicionales; fortaleciendo los planes y medios de vida de los pueblos indígenas; con reducción del riesgo y adaptándolo al cambio climático, respetando y contribuyendo a la gestión sostenible de sus territorios.

- Implementar, evaluar y reforzar planes y medidas de protección, atención e inclusión de la población migrante y desplazada, por cualquier factor incluyendo por efectos de desastres y crisis humanitarias.
- Promover y reforzar la reducción del riesgo y protección en los bienes y medios de vida de la población en situación de mayor vulnerabilidad, en las políticas públicas correspondientes, con medidas de desarrollo de capacidades, gestión y fortalecimiento organizacional, con financiamiento y protección financiera. Cabe indicar que las acciones de reducción inclusiva del riesgo se sustentan y deben ser consistentes con un adecuado análisis del riesgo diferenciado, realizadas en forma participativa con abordaje de los factores causales y condicionantes del riesgo; con remoción de brechas, barreras y vulnerabilidades diferenciadas; así como desarrollo de capacidades y empoderando a la población en perspectiva de los derechos humanos, igualdad de género e inclusión, además de desarrollo de capacidades organizacionales e institucionales para cumplir con la reducción inclusiva del riesgo, la protección, la garantía de derechos y condiciones de vida digna.

7.4.2. Planes de preparación

a. Objetivo y alcances de la preparación de respuesta inclusiva:

El objetivo es que las personas, organizaciones e instituciones estén preparadas para dar respuesta eficaz, oportuna e inclusiva ante la ocurrencia de desastres.

Como se ha indicado, la preparación de la respuesta se diseña, formula y sustenta en la comprensión colectiva del riesgo. Este conocimiento recoge los aprendizajes de experiencias y evaluaciones de las situaciones de emergencias y de las respuestas ante desastres pasados. Permite la



comprensión de los contextos, procesos, actores en el ámbito donde se realiza la proyección de escenarios de riesgo con los posibles problemas e impactos diferenciados en las personas, sus bienes y medios de vida. Una comprensión colectiva del riesgo permite anticiparse para responder y rehabilitar.

La respuesta y rehabilitación que las personas, organizaciones y entidades, locales o que se desplazan al ámbito donde ocurre el desastre, deben realizarse con oportunidad, y permitir condiciones dignas de vida de todas las personas sin discriminación, según principios y estándares humanitarios.

La respuesta y rehabilitación por realizar, en el contexto y situación de desastre, debe prevenir y resolver los determinantes o causas de la exclusión, barreras y brechas que afecta a la diversidad de las personas, vulnerando sus derechos a condiciones dignas, a la respuesta y acción humanitaria, a la igualdad sin discriminación, a la protección y a la seguridad.

Para lograr que las personas, organizaciones e instituciones puedan dar respuesta y rehabilitación inclusiva:

- Se elaboran y ejecutan planes, medidas de preparación,
- Se diseñan, organizan y están funcionando sistemas de alerta temprana inclusivas.
- Se organizan y aplican mecanismos de coordinación, participación y cooperación de las organizaciones y entidades, para acciones articuladas, competentes e inclusivas.
- Las organizaciones y entidades fortalecen sus organizaciones y capacidades para una respuesta y rehabilitación inclusiva.
- Una instancia o grupo debe contar con el respaldo político e institucional para integrar el enfoque de inclusión en la preparación, la respuesta y la rehabilitación.
- Las personas en situación de mayor vulnerabilidad deben participar y empoderarse en la preparación y deben ser activas en la respuesta y rehabilitación, evitando el asistencialismo, la victimización, el



paternalismo y otras formas que afecten los derechos humanos, a los pueblos indígenas, la igualdad de género, la autonomía y el desarrollo de capacidades.

- Se generan, aplican y prevén recursos y mecanismos de financiamiento específicos para la inclusión en la preparación, para la respuesta y para la rehabilitación.

Cabe resaltar que en la preparación de la respuesta es muy importante aplicar las estrategias de coordinación, participación y cooperación, así como de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

Algunas limitaciones y debilidades en la respuesta y rehabilitación, que se expresa en pérdidas humanas, bienes y los medios de vida de la población, se deben abordar y prevenir con el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades para dar una respuesta y rehabilitación oportuna, de calidad e inclusiva; así como sólidos mecanismos de coordinación, participación y cooperación.

La preparación de respuesta inclusiva promueve la participación, desarrolla capacidades y competencias en la población en situación de mayor vulnerabilidad, así como en las organizaciones e instituciones para poder responder ante la ocurrencia de desastres, reduciendo los daños de las personas, en sus bienes y medios de vida.

Es indispensable que las instituciones responsables de la respuesta a emergencias y entidades garantes de derechos cuenten con capacidades de gestionar, vigilar y dar seguimiento de los planes, sistemas, estrategias, mecanismos y recursos previstos, para dar respuesta eficaz, oportuna e inclusiva garantizando participación y los derechos de las personas, así como acceso a las acciones de respuesta, seguridad ante los factores de violencia y de amenazas, ayuda accesible a las personas con trato diferenciado para la recuperación de los efectos físicos y psicológicos de los desastres; y en la aplicación en la brevedad posible de procesos de rehabilitación y reconstrucción inclusiva.

La preparación inclusiva enfrenta una amplia problemática de amenazas múltiples, por lo que se elaboran y ejecutan planes de contingencia para escenarios y peligros específicos.



b. Medidas y acciones en la preparación:

- **Actualizar y verificar la adecuada comprensión colectiva del riesgo en los ámbitos y territorios, que sustentará el diseño del plan y medidas de la preparación de respuesta:**

- Verificar y actualizar el conocimiento de los problemas de la diversidad de la población ante el riesgo y en situaciones de emergencia, de la dinámica, procesos y condicionantes de los problemas de la población en forma diferenciada. Realizar monitoreo y vigilancia de los peligros y los procesos que construyen el riesgo, y que llevarán a posibles escenarios de riesgo y situaciones de desastres.
- Verificar y actualizar el análisis de capacidades y recursos necesarios para la preparación de respuesta ante el riesgo de desastres. Tener en cuenta que este análisis se realiza por cada peligro o amenaza en los diferentes escenarios, con un enfoque sistémico y de multirriesgo. En la medida que es mejor la comprensión de los escenarios del riesgo, de las evaluaciones de respuesta ante desastres pasados, se tendrán mejores elementos y capacidades para la respuesta y rehabilitación inclusiva que la población, organizaciones e instituciones deben preparar.

- **Coordinación, participación y cooperación en la preparación de respuesta:**

- Incidir, promover y fortalecer instancias de coordinación y trabajo interinstitucional, con desarrollo de capacidades territoriales y sectoriales para realizar la preparación y planes de contingencia. Las entidades responsables de reducción del riesgo y garantes de derechos son actores para liderar las coordinaciones con participación de organizaciones sociales.
- Considerar los mecanismos de coordinación y cooperación a realizar con entidades de ayuda oficiales y no gubernamentales, que ante la ocurrencia del desastre pueden prestar asistencia técnica o financiera. Para realizar evaluaciones del desastre, en especial



necesidades de protección, se debe acordar objetivos, metas, ámbitos de trabajo, estrategias y actividades a coordinar, así como roles y responsabilidades, recursos y mecanismos de financiamiento, orientados a los resultados con eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

- En contextos y escenarios con participación y presencia de entidades y organizaciones nacionales y de entidades de cooperación internacional, es muy importante que las personas, organizaciones e instituciones nacionales cumplan sus roles y responsabilidades como actores locales, con enfoque de derechos y de capacidades, en un marco de estado de derecho, teniendo las organizaciones internacionales un rol de cooperación, coherente con el enfoque de localización.⁵

- **Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades en preparación y respuesta inclusiva de las entidades de respuesta y de las entidades garantes de derechos:**

- Definir, desarrollar y fortalecer las capacidades y competencias en las organizaciones e instituciones responsables de la respuesta ante los desastres, con el fin de garantizar los derechos y la protección de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.
- Asimismo, las entidades garantes de derechos y de la protección de la población en situación de mayor vulnerabilidad deben fortalecerse para cumplir sus responsabilidades y funciones con idoneidad, así como poder realizar vigilancia y seguimiento de la respuesta que debe ser oportuna, eficaz, inclusiva y pertinente a los problemas de la diversidad de población.

⁵ Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016b). High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General. Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap. Recuperado de Demasiado importante para fallar: abordar la brecha de financiamiento humanitario.



- **Promoción de la participación y desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y grupos de la población en situación de mayor vulnerabilidad:**

- Identificar, desarrollar y fortalecer las capacidades y competencias en cada grupo de población de forma diferenciada y de las organizaciones sociales, las que se definen como capacidades para responder, en forma autónoma y reflexiva, ante los problemas y demandas personales y sociales en una situación de desastre. Esto incluye: capacidades para responder y protegerse de las amenazas; reducir la exposición a las amenazas; defender y rehabilitar sus derechos; recuperarse de los efectos e impactos del desastre; y realizar toda acción que evite daños personales y colectivos, de los medios de vida y bienes públicos.

- **Enfoque multiamenaza en la preparación:**

La preparación inclusiva desarrolla y pone en funcionamiento sistemas de alerta temprana y respuestas inclusivos multiamenaza, que involucra lo siguiente:

- Elaborar y realizar planes, estrategias y actividades, con desarrollo de capacidades en forma diferenciada, de preparación inclusivos de respuesta y planes inclusivos de contingencia por tipo de riesgo, con sistemas inclusivos de alerta temprana.
- Definir participativamente metas con indicadores específicos y diferenciados por cada grupo de población en situación de mayor vulnerabilidad, considerando que en la cobertura se abordan ámbitos personales, familiares, comunitarios u organizacionales, y que en las estrategias y actividades de participación y organización se promueve los procesos y el logro de las metas.



- **Asegurar la implementación y funcionamiento de los sistemas de alerta temprana inclusivos⁶**

- Revisar, diseñar, poner en marcha y evaluar los sistemas de monitoreo y vigilancia de las amenazas y los sistemas de alerta temprana, con el fin de asegurar que sean accesibles, comprensibles, participativos y articulados a los planes de contingencia.

- **Preparar la respuesta inclusiva, oportuna, pertinente y eficaz de los diferentes componentes y mecanismos de respuesta:**

- Revisar, diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar los diferentes componentes y mecanismos de respuesta, con el fin de asegurar que sean participativos, accesibles, adaptados y adecuados a las condiciones y necesidades diferenciadas de la población, incidiendo, movilizando y asignando recursos y financiamiento para la realización de la preparación y los planes de contingencia inclusivos.

Según evaluaciones de desastres previos, y los escenarios de riesgo en el análisis de riesgo diferenciado, se realiza la preparación de los componentes de respuesta inclusiva: seguridad alimentaria, salud, agua y saneamiento, albergue, protección, recuperación de medios de vida, atención psicosocial, comunicación y accesibilidad, entre otros.

Los componentes (denominados ‘clúster’ en el campo internacional) deben ser diseñados y ejecutados para abordar y resolver las causas de exclusión y los problemas que afectan a la diversidad de población según los contextos en los que se ha proyectado los escenarios de riesgo. Debe preverse y controlar prácticas inadecuadas de asistencialismo, paternalismo, clientelismo, inmovilización social, dependencia y el reforzamiento de los poderes que generan vulneración de derechos, inequidad y exclusión.

⁶ HI ha desarrollado una guía de sistema de alerta temprana inclusiva, que va como anexo al presente documento de lineamientos.



- **Diseñar y organizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de la preparación de respuesta inclusiva:**

- El plan de preparación debe contar con un diseño de seguimiento y evaluación, con indicadores, métodos, responsables y plazos, para poder realizar el seguimiento, monitoreo, evaluación y reflexión crítica de las capacidades y competencias logradas en la población en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo en forma diferenciada, de los planes de preparación y planes de contingencia de las organizaciones e instituciones. Asimismo, con aplicación de métodos como simulaciones y simulacros, verificando la cobertura de las capacidades logradas para la atención y recuperación inclusiva a los grupos de población; y retroalimentando a los actores participantes.

- **Cultivar la gestión del conocimiento en la comprensión del riesgo y la preparación de respuesta:**

- Con el reforzamiento de los procesos de evaluación de las situaciones de emergencia y de respuesta ante los desastres, con testimonios y evidencias de los logros y limitaciones; retroalimentando a los actores y organizaciones en la preparación de respuesta y planes de contingencia inclusivos.

7.4.3. Planes de respuesta y reconstrucción inclusivos

a. Objetivo de la respuesta y reconstrucción inclusiva: El objetivo es que las personas, sin exclusión, participen en la respuesta, recuperen y reconstruyan procesos y condiciones dignas de vida y seguras. Además, que incidan, participen y accedan en forma oportuna e inclusiva a servicios y programas de protección de sus derechos.

Las personas en situación de mayor vulnerabilidad, diversos actores e instituciones, habiendo realizado una adecuada preparación, podrán:

- Responder, adaptarse, recuperarse de la situación, daños y efectos del desastre reduciendo brechas y barreras, protegiendo y rehabilitando sus derechos.



- Participar y desarrollar capacidades para realizar acciones de respuesta y rehabilitación.
- Reconstruir y restablecer las condiciones y procesos de desarrollo humano, reduciendo los factores de riesgo y adaptación al cambio climático.

Las organizaciones e instituciones, como tales o como sistema, condicionan y determinan el nivel de inclusión en la preparación, respuesta y reconstrucción.

b. Medidas y acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusivos:

- **Relevancia de la preparación:** Las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción dependen del grado de efectividad de la preparación y de los planes de contingencia, por lo que vale reiterar la importancia de este proceso previo a la ocurrencia de los desastres.
- **Diagnóstico inclusivo y análisis diferenciado de problemas y del riesgo para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción:** Con la ocurrencia del desastre, se realizan evaluaciones de la situación, y aplican enfoques y métodos como:
 - Evaluaciones rápidas de daños y de necesidades diferenciadas. Estos métodos se aplican y permiten diseñar la atención de las necesidades urgentes a considerar en la respuesta.
 - Análisis diferenciado de los problemas y riesgos con identificación y seguimiento de los factores que condicionan los problemas, factores de discriminación, inseguridad y violencia en la situación de desastres. Este método es indispensable para realizar una respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusiva.

Se recomienda realizar una actualización periódica del análisis de problemas, las condicionantes o factores que generan los problemas, las brechas y barreras de exclusión, la discriminación y la violencia. Los contextos de desastres son complejos y requieren análisis continuos que detecten cambios en los problemas, los procesos y los condicionantes que afectan a la diversidad de personas.



Es indispensable realizar un diagnóstico inclusivo y análisis de riesgo diferenciado para sustentar los planes de reconstrucción.

- **Evacuación, rescate y búsqueda inclusivos:** Organización planificada y participativa de evacuación de las personas reconociendo la diversidad, con medios y rutas accesibles, con ajustes razonables. Las zonas seguras donde instalar a la población deben tener condiciones, instalaciones, medios y recursos para la accesibilidad, los ajustes razonables, con seguridad, protección y servicios indispensables para todo el periodo de evacuación.

La búsqueda y rescate deben realizarse considerando las características y condiciones de los diferentes grupos de población: infantil; personas con discapacidad y adultos mayores con grados diferentes de autonomía; mujeres gestantes y otros grupos deben participar activamente en la preparación de estos procesos, debiéndose emplear técnicas, procedimientos y métodos adaptados y accesibles de forma rápida y segura; siendo importante el desarrollo de capacidades en todos los niveles en la gestión e implementación de la evacuación, búsqueda y rescate, de los planes de emergencia y de los protocolos de contingencia.

- **Importancia de la pertinencia de los objetivos y componentes:** Se debe formular y diseñar los campos o componentes de los planes de respuesta, rehabilitación y reconstrucción basado en un adecuado diagnóstico y análisis diferenciado de problemas y del riesgo.

Asimismo, se debe considerar y asegurar la respuesta, rehabilitación y reconstrucción como procesos continuos y concurrentes con la población, sus organizaciones y las entidades en el territorio de ocurrencia del desastre.

Hay aportes y referencias importantes de directrices y estándares humanitarios de respuesta y rehabilitación. Entre ellos, se tienen: seguridad alimentaria; salud; educación; transferencia en efectivo, medios de vida; agua, saneamiento e higiene; vivienda y hábitat; y protección.



Pero las metas de los componentes deben ser específicas y diferenciadas por tipo de población, según los contextos. Los resultados por lograr deben tener características de impacto, sostenibilidad y transformación con reducción de brechas, remoción de barreras, y empoderamiento. La consistencia y pertinencia de los objetivos, resultados o componentes se logran asegurando la continuidad de los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusivas.

Entre las limitaciones de la respuesta que generan el asistencialismo, la dependencia, el paternalismo, el mantenimiento o profundización de las condiciones de exclusión y discriminación, están las respuestas que solo atienden necesidades urgentes, sin objetivos, resultados y estrategias que ataquen y resuelvan los factores de vulnerabilidad, exclusión y discriminación.

Las estrategias y acciones de los componentes o resultados deben tener la cobertura y potencia adecuada para abordar y resolver los determinantes y factores causales de los problemas, de los factores de exclusión, discriminación, inseguridad o violencia, que se dan en el contexto y procesos estructurales como en la coyuntura y condiciones del desastre.

• **Acciones que deben realizarse para asegurar la igualdad y no discriminación; defender y proteger los derechos en la respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusivas:**

- Implementación y reforzamiento de mecanismos y medidas de defensa y protección de derechos en la respuesta, rehabilitación y reconstrucción:
- Acceso a la asistencia y atención de emergencia.
- Prevención y protección contra la violencia; derecho a la seguridad.
- Protección de la unidad familiar.
- Acceso a atención y acompañamiento legal y acceso a la justicia.
- Derecho y protección de la propiedad (terreno, vivienda) y bienes.



- Derecho a la alimentación, salud, educación, agua y saneamiento, medio ambiente sano (acceso y calidad).
- En las fases iniciales del desastre, el impacto económico y la seguridad alimentaria en las personas, familias y comunidades, puede justificar medidas de protección socioeconómica con transferencia en efectivo mientras se restablecen los medios de vida, el empleo y la generación de ingresos.
- Adaptar y realizar protección social de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, afectados por los desastres con aseguramiento a la salud, programas de protección e inclusión social.
- La rehabilitación de medios de vida, empleo e ingresos debe tener un enfoque de inclusión económica y financiera. Las entidades públicas deben estar preparadas y realizar regulaciones en el mercado, que en situaciones de desastres tienden a la especulación, concentración y otras prácticas de lucro del sector económico, financiero y empresarial formal o informal.
- La respuesta, rehabilitación y reconstrucción en comunidades y pueblos indígenas, reconoce y respeta las identidades, cosmovisiones, organizaciones, planes de vida y gestión de sus territorios, desde una perspectiva intercultural y de derecho. Asimismo, contribuyen a resolver los factores que afectan sus condiciones y planes de vida, reduciendo brechas y removiendo barreras al interior de las familias y comunidades, en relación con otros actores y entidades que los discriminan y los excluyen.
- **Resultados con equidad, impacto sostenible, sustentable y ante el cambio climático:** Realizar la respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusiva, restableciendo y promoviendo capacidades, orientados a lograr resultados con impacto sostenible, habiendo resuelto los factores condicionantes de los problemas y el riesgo en las personas en sus diferentes condiciones.

En la respuesta, rehabilitación y reconstrucción, en relación con el enfoque y desarrollo de capacidades con perspectiva de derechos, igualdad e inclusión, es indispensable considerar metas de capacidades,



competencias y empoderamiento a promover y desarrollar en las personas, organizaciones y entidades.

Todos los actores deben participar en las decisiones y en la solución de los factores y condicionantes de los problemas. Todos los actores pueden dar sostenibilidad a los resultados, en situaciones transformadas en las que hay mayor participación, inclusión e igualdad; y las entidades cumplen con sus objetivos públicos sin discriminación, garantizando los derechos y la inclusión.

Las acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción deben realizarse con manejo del impacto ambiental, aplicando medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

- **Coordinación, participación y cooperación en todas las etapas:** Establecer y reforzar los mecanismos y procesos de participación, coordinación y cooperación para la toma de decisiones en el logro de los objetivos, en todos los niveles, ámbitos y campos; y en forma continua en la respuesta, la rehabilitación y reconstrucción.
- **Diseñar, organizar los mecanismos de vigilancia, seguimiento y evaluación de la respuesta, rehabilitación y reconstrucción:** La respuesta, rehabilitación y reconstrucción son procesos continuos, con objetivos y metas específicas, líneas de acción en etapas, periodos y recursos definidos. Con ese marco de planificación se diseña y organiza el seguimiento, vigilancia y evaluación.

Debe considerarse que si bien el seguimiento es interno en las entidades y la vigilancia, externa, ambos convergen en la mejor gestión de los procesos, de la organización, de la participación, del uso eficiente y transparente de los recursos, orientado al logro de los resultados.

El diseño de los planes debe asegurar su evaluabilidad desde la perspectiva de derechos, interculturalidad e inclusión.

- **Los servicios vitales y regulaciones del mercado para la equidad, accesibilidad e inclusión:** Asimismo, se deben restaurar servicios inclusivos y accesibles de información, comunicación y transporte, energía y servicios ambientales.



El restablecimiento de suministros y del mercado deben realizarse en condiciones justas, teniendo las autoridades un rol indispensable de regulación por el interés público y la protección de los grupos más vulnerables en situación de emergencia y reconstrucción. Los diferentes niveles de gobierno deben tener la capacidad de regular los intereses económicos, comerciales y de lucro que se aprovechan de las situaciones de desastres cuando aumenta la demanda de suministros, bienes y servicios requeridos por la población y las instituciones.

La rehabilitación del mercado laboral y el empleo, así como de los servicios financieros, debe ser inclusiva, verificando igualdad de oportunidades, condiciones de empleo digno, sin discriminación ni violencia en los espacios de trabajo, equidad de productos y tarifas bancarias y financieras.

- **Reforzar la gestión del conocimiento de la respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusivos:** Deben preverse objetivos, periodos y recursos para sistematizar y evaluar la respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusiva. También, deben reforzarse los procesos sistemáticos de evaluación, con testimonios y evidencias de los logros y limitaciones, retroalimentando a los actores y organizaciones participantes y responsables. Las organizaciones e instituciones deben reforzar sus áreas de gestión del conocimiento para la GRD con enfoque de inclusión, considerando el desarrollo inicial de estas prácticas en los países.

7.5. Validación y aprobación

La validación y aprobación tiene dos dimensiones: pública y social.

7.5.1. En la dimensión pública

El plan diseñado se ajusta a los principios y objetivos de la política de GRD. Constituye un instrumento reconocido según normas que sean requeridas establecer, dando legalidad al plan.

Se confirman las instancias responsables de conducción, gestión, desarrollo de capacidades, coordinación y cooperación, de vigilancia,



seguimiento y evaluación, así como los mecanismos e instancias de participación, transparencia y rendición de cuentas.

A su vez, se evalúa la pertinencia del plan, la consistencia y equilibrio entre el alcance y cantidad de los objetivos, del tiempo previsto y de los costos y presupuesto disponible.

Las entidades y actores públicos refrendan la viabilidad institucional, técnica, económica y ambiental del plan, confirmando su coordinación, participación, cooperación, articulación y concurrencia para la gestión, además de su financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación.

El plan es aprobado por las instancias correspondientes, con la documentación, establecimiento y cumplimiento de las normas que regulan los planes y financiamiento público, de cooperación y otras modalidades.

Una vez aprobado, el plan se financia con mecanismos de inversión pública bajo principios de equidad, eficacia, valor público, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

7.5.2. En la dimensión social

Se verifica y valida si el plan diseñado responde a los problemas e intereses de la población en riesgo o afectada por el desastre.

La población y los actores sociales, en especial los de mayor vulnerabilidad e históricamente excluidos, validan su participación en el diagnóstico y formulación, y dan conformidad a los objetivos y alcances del plan; y si responde a los problemas y prioridades, con participación de todos los grupos de la población sin discriminación.

Para la validación y aprobación social se confirman los niveles de participación, roles y aportes para la implementación, vigilancia, seguimiento y evaluación del plan. En esta etapa, la población y sus actores sociales le dan viabilidad social y legitimidad al plan, lo cual, a su vez, contribuye a la gestión y mitigación de riesgos por conflictos sociales.



7.6. Ejecución

7.6.1. Base programática y organizativa

Los planes, programas o proyectos acordados, se implementan y ejecutan contando con las siguientes bases:

- Plan operativo o programación de actividades y recursos específicos para la inclusión, con responsables por objetivos con metas e indicadores específicos y diferenciados.
- Plan de seguimiento, vigilancia y evaluación.
- Instancias y responsables de gestión y en particular de la integración de la inclusión en la GRD.
- Mecanismos y recursos para la coordinación, seguimiento y retroalimentación para la toma de decisiones en la gestión y ejecución.

7.6.2. Instancia responsable de la inclusión en la ejecución de la GRD

Es una instancia que presta asistencia y acompañamiento; realiza vigilancia, seguimiento y retroalimentación para una ejecución de GRD con enfoque de inclusión.

Desde la perspectiva de la GRD con enfoque inclusivo, es indispensable contar con la instancia y responsable de asegurar la integración del enfoque en los procesos, actividades, estrategias y objetivos a lograr.

La instancia y responsables de integrar, vigilar, realizar seguimiento y evaluación debe contar con el respaldo institucional correspondiente, con mecanismos de coordinación y cooperación con las otras instancias-entidades ejecutoras; debe tener experiencia y capacidad de acompañar y asistir a los responsables de los diferentes componentes en la integración y aplicación de la inclusión en los procesos, actividades, productos, servicios orientados a los resultados.



7.6.3. Instancia responsable de la defensa de los derechos de las personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad

La misma instancia u otra establecida es responsable del componente de defender los derechos de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Acompaña, empodera y orienta a personas, grupos y colectivos; intermedia ante las entidades responsables en la prevención y queja; y demanda ante situaciones de discriminación, exclusión y vulneración de derechos. Asimismo, incide y vela por la protección de derechos ante los riesgos y en situación de desastre.

Instancias y organizaciones de esta naturaleza son:

- Las entidades garantes de derechos de la infancia y adolescencia, de la mujer, de personas con discapacidad y adultas mayores, de etnias, migrantes y refugiados, y de colectivos históricamente excluidos. Según el contexto de los países son los ministerios, secretarías o consejos de Justicia, Derechos Humanos, de la Infancia, Mujer, Personas con Discapacidad, etc., así como Procuradurías y Defensorías del Pueblo.
- Organizaciones de la sociedad civil y las ONG, que pueden cumplir el rol de entidades responsables de los derechos, acompañando a las personas y organizaciones titulares de derechos.
- Personas y organizaciones sociales representantes de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como titulares de derechos.



7.6.4. Ejecución de componentes de GRD con enfoque inclusivo

Sobre la base del plan que considera objetivos, metas con indicadores específicos y diferenciados, se implementan las estrategias, componentes y actividades.

Acordado el plan y establecidas las bases para la ejecución, el equipo gestor y ejecutor debe tener capacidad para realizar acciones y procesos participativos, accesibles, con ajustes razonables (por ciclo de vida, género y discapacidad), con diálogo y proceso intercultural (por etnia o condición de población migrante-desplazada-refugiada), con trato equitativo, detectando y reduciendo barreras, removiendo barreras, orientado a lograr resultados con las metas específicas y diferenciadas según la población.

La integración o transversalización de la inclusión se realiza en todos los componentes de los planes de GRD y la realizan todas las áreas y personas responsables; sean en planes de reducción de riesgo, de preparación, de respuesta, rehabilitación o reconstrucción.

El personal responsable incorpora el enfoque desde la identificación y selección de los insumos, pasando por la adaptación y ajuste de las actividades, los procesos, las intervenciones que deben ser sensibles y accesibles a las diferentes condiciones de las personas.

7.6.5. Estrategias para la inclusión

Las estrategias y actividades que contribuyen a integrar y aplicar la inclusión son:

- Desarrollar capacidades de todas las instancias ejecutoras para aplicar la inclusión en las actividades. Ello implica: conducirse con principios, adecuar y adaptar enfoques, tecnologías, productos, insumos, servicios con la adecuada participación, accesibilidad, ajustes razonables (por ciclo de vida, género, discapacidad), manejo intercultural (con equidad e igualdad de género).



- Difundir, capacitar y orientar la aplicación de estándares de accesibilidad del entorno físico, el transporte, la información, las comunicaciones y las tecnologías de información.
- Promover la cobertura y ajustes razonables en el funcionamiento de servicios accesibles en la reducción del riesgo de desastres.
- Estrechar la cooperación y concurrencia entre entidades-áreas garantes de derechos y entidades-áreas ejecutoras.
- Implementar y asegurar mecanismos y actores de vigilancia⁷ con canales de comunicación a las instancias de decisión.
- Fortalecer a nivel institucional con códigos y protocolos de protección y salvaguarda de la infancia; mujeres; personas con discapacidad y adultas mayores; migrantes o desplazados, con mecanismos de denuncia a instancias independientes por situaciones de discriminación, hostigamiento, acoso y violencia.

7.7. Seguimiento y evaluación

7.7.1. Objetivos del seguimiento y evaluación inclusivos

El seguimiento es un proceso continuo y organizado durante la ejecución del plan, que verifica que las actividades y su secuencia, los servicios y productos son realizados usando los recursos en forma eficiente, en la cantidad y plazos previstos, con los adecuados niveles de inclusión.

La evaluación –desde el enfoque de inclusión–, verifica el impacto y la sostenibilidad de los resultados logrados en la reducción del riesgo de desastres, si el plan o programa ha resuelto problemas, y si ha logrado los cambios en la población que participa en términos de una situación transformada deseada o inclusiva, habiendo reducido brechas, removido barreras, generado capacidades y empoderamiento, así como modificado y establecido relaciones de igualdad y equidad.

7

En algunos países se aplica la noción de supervisión.



7.7.2. Criterios, métodos, responsables, periodicidad y aplicación en el seguimiento:

- **Criterios:** Es recomendable que en la formulación del plan se hayan establecido los criterios e indicadores de inclusión en los insumos, actividades, procesos y productos. En general, el seguimiento desde la perspectiva de inclusión verificará si las actividades y procesos se realizan considerando:
 - Accesibilidad.
 - Adaptación y equidad en la realización de las actividades y los procesos.
 - Cobertura y niveles de participación diferenciada (equidad) en los procesos de desarrollo de capacidades, de empoderamiento y autonomía.
 - Procesos y cobertura diferenciada (equidad) en el acceso a recursos.
 - Procesos y niveles de participación diferenciada en los espacios de decisión.
 - Las conducta inclusiva y ética de las personas responsables y equipos de ejecución.
 - Coordinación y cooperación entre actores, en especial con titulares y garantes de derechos.
- **Método y responsable:** Como método es recomendable usar registros de las actividades con base en los criterios seleccionados. Estos registros pueden tener forma de formatos de reporte de actividades; siendo responsable el implementador o ejecutor de las actividades, procesos y productos.
- **Periodicidad:** Dependiendo del tipo de plan de GRD, la periodicidad puede ser mensual, bimensual o trimestral. En los planes de respuesta el seguimiento es con mayor frecuencia, diario y semanal.



- **Aplicación o uso de la información de seguimiento:** La información recogida en el seguimiento se aplica para tomar decisiones entre el gestor del plan y los responsables de las actividades, procesos o componentes, que contribuyan a que las actividades, procesos y productos cumplan con los criterios e indicadores de inclusión previstos. Las instancias garantes y organizaciones titulares de derechos pueden contribuir a realizar las mejoras en las actividades, la organización y conducta del personal.

7.7.3. Principios, tipos y momentos de la evaluación:

- **Principios de la evaluación inclusiva:** La evaluación debe ser guiada y realizada por un conjunto de principios universales de respeto a las personas, igualdad de género, inclusión, interculturalidad, integridad, búsqueda del bien, sin hacer daño y en forma justa (UNEG, 2011).

Los principios éticos son sustanciales, pues en la evaluación se enfrentan a retos y problemas éticos en situaciones que involucran personas, instituciones y organizaciones que han participado directa o indirectamente en el plan.

El enfoque participativo de la evaluación es de suma importancia, en tanto asegure que todos los actores –en especial los grupos en situación de mayor vulnerabilidad– participen en el proceso, en las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

- **Tipos y momentos de la evaluación:** En relación con el gestor responsable del plan a verificar, la evaluación puede ser externa, mixta o interna. Por la complejidad, intereses de actores y diversidad de grupos involucrados, es recomendable una evaluación externa.

En relación con el momento la evaluación, puede ser ex-ante, intermedia, de impacto. Todas ellas son importantes desde la perspectiva de planes de GRD inclusivos.

La evaluación ex-ante asegura la pertinencia del plan en tanto aborde los problemas de la diversidad de la población, así como los factores condicionantes de exclusión y del riesgo, aunque por materialidad no es



viable en los planes de respuesta.

La evaluación intermedia analiza la implementación del plan, si el programa responde al diagnóstico y cumple con su diseño original, y si se evalúa el desarrollo y funcionamiento logrado. Los criterios e indicadores de inclusión son relevantes y aplicables en este tipo de evaluación.

La evaluación de impacto establece si el plan o programa ha resuelto problemas, ha logrado los cambios en la población que participa en términos de una situación transformada deseada o inclusiva, habiendo reducido brechas, removido barreras, generado capacidades y empoderamiento, así como modificado y establecido relaciones de igualdad y equidad.

- **Aplicación y uso de las evaluaciones:** Sobre la base de los hallazgos se establecen las conclusiones que tienen implicancias directas para la población, los actores involucrados y la instancia de conducción del plan; y para planes de GRD del tipo que ha sido evaluado.

Las implicancias se plantean en términos de recomendaciones, que deben ser específicas, viables, practicables, y orientadas a la inclusión de la GRD, a las responsabilidades y roles de la población, a actores involucrados y a las instancias de conducción.

Las recomendaciones pueden abarcar campos para una GRD inclusiva, como: reforzar prácticas de igualdad, inclusión y no discriminación; la reducción pendiente de brechas, la remoción de barreras existentes, los mayores niveles de capacidades y empoderamiento; además de la mejora de la GRD inclusiva en las instituciones responsables, de la capacidad de vigilancia y supervisión de las entidades garantes de derechos a los responsables de la gestión de riesgo de desastres.

7.7.4. Generar evidencias, y asegurar evaluaciones y sistematizaciones para reforzar los procesos constitutivos de la GRD con enfoque inclusivo:

Las sistematizaciones y evaluaciones de la respuesta, rehabilitación y reconstrucción dan evidencias para reforzar el ciclo de gestión de los planes de GRD con enfoque inclusivo. Las experiencias y los hallazgos,



las lecciones aprendidas y las recomendaciones deben ser tomadas en cuenta en los nuevos ciclos de gestión de la GRD con enfoque de inclusión.



8. Niveles de planificación de la GRD con enfoque inclusivo

Principios para la planificación y gestión de la GRD con enfoque de inclusión:

En la planificación territorial y sectorial de la GRD con enfoque inclusivo es indispensable considerar principios orientadores de las entidades que forman parte de los sistemas nacionales descentralizados de GRD.

- **Interés público sin discriminación ni exclusión:** Como política de estado, la GRD aborda situaciones de interés público con alcance nacional, reconociendo a toda persona con igualdad y sin discriminación. Las situaciones y campos que aborda contribuyen directamente al desarrollo sostenible, seguro y resiliente de la población.
- **Gradualidad:** La GRD se implementa y realiza en forma gradual y continua en sus procesos constitutivos, en forma secuencial, para el logro de los objetivos que se traducen en situaciones de vida segura y resilientes para todas las personas sin exclusión.
- **Coordinación y concurrencia:** La GRD se hace efectiva con un sistema de entidades y organizaciones de diferentes campos-sectores y niveles. El sistema plantea una integración horizontal intersectorial y una integración territorial vertical centrada en la población. El sistema asegura la continuidad de las actividades y de los procesos para el cumplimiento de objetivos, así como la coordinación de competencias y de servicios para los objetivos comunes. En el sistema coordinado se cumple el principio de concurrencia, por el cual las competencias y funciones de las diversas entidades nacionales y territoriales, públicos, privados y sociales o comunitarios, unen esfuerzos y colaboración en los procesos, acciones y tareas para el logro y eficacia de los objetivos.



8.1. La reducción inclusiva del riesgo en planes territoriales y sectoriales

8.1.1. El plan de desarrollo de la población

En los países de la región, siendo la GRD política pública de alcance en todos los sectores y niveles de gobierno, la reducción inclusiva del riesgo es un enfoque y dimensión en los planes y procesos de desarrollo de la población en los territorios desde el nivel nacional, subnacional y local.

La planificación del desarrollo debe reconocer e identificar los procesos de construcción del riesgo, los procesos y factores de exclusión; y establecer los objetivos de desarrollo con reducción del riesgo e inclusión de la diversidad de personas.

8.1.2. El plan sectorial

Contribuyendo al desarrollo de la población en los territorios, los planes sectoriales identifican problemas y la participación de su sector en la construcción del riesgo y las exclusiones de la diversidad de población bajo responsabilidad de su sector.

Con ello, los planes sectoriales establecen objetivos del sector de su competencia, para la reducción del riesgo; y exclusiones de la población bajo su responsabilidad política.

Los planes sectoriales, en sus objetivos, metas y estrategias, integran la reducción del riesgo e inclusión de la diversidad de personas con los que tiene responsabilidad. Todos los sectores contribuyen, con sus objetivos, estrategias, servicios y niveles de desarrollo, al bienestar en la población (que debe ser inclusiva, segura, sostenible y resiliente).

8.1.3. El plan de reducción de riesgos inclusiva en los territorios

contribuyendo al desarrollo sostenible y seguro de la población en los territorios, el plan de reducción de riesgos inclusivo realiza el análisis de riesgo diferenciado que afecta a la población en el territorio y establece



objetivos de reducción del riesgo inclusivo que se logra con la acción de las entidades y organizaciones territoriales y sectoriales.

Los objetivos de reducción de riesgos inclusiva se logran con las acciones y procesos de desarrollo bajo responsabilidad y competencia de las entidades de desarrollo de la población y de los sectores. Las entidades responsables de la reducción del riesgo, en coordinación, cooperación y acción integrada y articuladas con las entidades territoriales y sectoriales (públicas, privadas y sociales), realizan la GRD con enfoque inclusivo.

Las instancias que conducen la GRD inclusiva inciden, asisten, regulan, desarrollan capacidades, coordinan, cooperan y se articulan con los actores participantes en las etapas del ciclo del plan, programa o proyecto (etapas de identificación, formulación, financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación) que, como se ha mencionado, por su naturaleza es multisectorial y territorial.

Para ello, los procesos se llevan a cabo, considerando:

- Voluntad política, capacidad de conducción y recursos disponibles para implementar la política y en plan de GRD en los niveles territorial y sectorial.
- En el nivel territorial se formulan planes de desarrollo territorial con enfoque de GRD e inclusión.
- En el marco del plan territorial, los niveles sectoriales elaboran los planes sectoriales con enfoque de GRD e inclusión.
- En el marco del plan territorial, los sectores garantes de derechos elaboran planes de derechos humanos, inclusión, acceso a justicia, seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los derechos por parte de la administración pública.
- Desarrollo de capacidades para una GRD inclusiva.
- Concurrencia de competencias de entidades de GRD, garantes de derechos, sectores y autoridades territoriales con participación de la sociedad civil.



- Articulación de los procesos constitutivos de la GRD: comprensión colectiva del riesgo; reducción del riesgo inclusivo y; respuesta, rehabilitación y reconstrucción con la diversidad de actores participantes.
- Generando o actualizando regulaciones y controles internos.
- Acompañamiento, vigilancia del cumplimiento de la reducción inclusiva del riesgo por parte de actores titulares y garantes de derechos.
- Seguimiento y evaluación habiendo cumplido el ciclo completo de gestión de la RRD inclusiva. El seguimiento y evaluación se organiza en el sistema nacional de planeamiento de GRD y de desarrollo nacional.

8.2. La preparación de respuesta inclusiva en los planes territoriales y sectoriales

En los países de la región, la preparación de respuesta, llamada también ‘planes de emergencia’, es parte de los instrumentos en las entidades y organizaciones comunitario-locales con responsabilidades y roles en lo territorial y sectorial.

8.2.1. Preparación de respuesta como plan territorial

Asimismo, según las normas de los países, las entidades públicas tienen obligación de contar con planes de prevención, preparación, contingencia o de emergencia, con el objeto de asegurar que cuentan con planes de preparación y contingencia ante el riesgo de ocurrencia de desastres no se afecte a la población y sus bienes, los servicios y bienes públicos bajo su competencia y responsabilidad.



Considerar que una base esencial de la preparación y planes de contingencia es la identificación y formulación con comprensión inclusiva y participativa del riesgo de desastres, que implica evaluar situaciones de emergencia, experiencias de respuesta y elaboración de escenarios de riesgo en forma diferenciada de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

La preparación de respuesta es multisectorial, multistitucional y territorial para responder en forma eficaz, oportuna y colectiva, por interés y prioridad pública, en equidad sin discriminación.

Con el análisis diferenciado multirriesgo, con la adecuada instancia participativa de conducción, las entidades y organizaciones formulan y ejecutan planes de respuesta con responsabilidad y roles territoriales y sectoriales. Toda persona, toda organización, toda institución participa activamente en la preparación de respuesta. Dependiendo del nivel participación, inclusión y calidad de la preparación, se reducirán los daños y efectos en las personas y sus bienes ante la ocurrencia de los desastres.

La preparación de respuesta en los niveles territoriales también define y pone en marcha:

- Enfoques, capacidades e instrumentos para realizar evaluaciones rápidas, diagnóstico y análisis diferenciado.
- Enfoques, capacidades e instrumentos para diseñar y formular la respuesta y rehabilitación pertinente a los problemas que afecta a la diversidad de la población, según competencias de los sectores y las instituciones, y superando las limitaciones y sesgos de responder por capacidad de oferta y de recursos disponibles.
- Mecanismos de coordinación, participación y cooperación.

La instancia de conducción nacional desarrolla capacidades, regula, acompaña y aprueba el financiamiento, según los mecanismos y normas de presupuesto en un marco de sistema nacional descentralizado; conduce el seguimiento y la evaluación de los planes de preparación, los sistemas de alerta y planes de contingencia inclusivos como parte del plan y sistema nacional de GRD.



8.2.2. Preparación de respuesta como plan sectorial

De acuerdo con las competencias, roles y responsabilidades de las entidades y organizaciones, en consonancia con el plan territorial de preparación de respuesta, se elabora y ejecuta la preparación de respuesta de los sectores.

Por cada nivel territorial: local, subnacional y nacional, en el marco del plan de preparación, sistemas de alerta y planes de contingencia inclusivos, cada sector e institución elabora y ejecuta sus planes de preparación y contingencia institucional y sectorial, los que concurren y se articulan con los planes de preparación, sistemas de alerta y planes de contingencia inclusivos en el territorio, en relación con las competencias que les corresponden.

8.2.3. El campo o sector de defensa de los derechos, inclusión y protección:

Un campo particular o sector de la preparación corresponde a poder proteger los derechos de todas las personas durante la respuesta y rehabilitación. La población –como titulares de derechos–, las entidades garantes y defensoras de los derechos tienen un rol indispensable. Las entidades y organizaciones que realizan la respuesta deben prepararse para realizarla en forma inclusiva.

Debe tomarse en cuenta que, en los contextos y situaciones de emergencia, se profundiza las brechas, las barreras y la discriminación; se afectan los derechos de los grupos más vulnerables y se incumplen los principios humanitarios.

En todos los sectores e instituciones que realizan preparación y respuesta, debe considerarse integrar en sus políticas, objetivos, estructuras, estrategias y recursos para la inclusión y protección.



8.3. La respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusiva en planes territoriales y sectoriales

La respuesta, rehabilitación y reconstrucción son realizadas por las entidades que conforman los sistemas nacionales. Las disposiciones de la política, del plan nacional de GRD y leyes que regulan las entidades estatales (territoriales y sectoriales) establecen las competencias para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Al igual que la preparación, los planes de respuesta, rehabilitación y reconstrucción son instrumentos y procesos de las organizaciones comunitario-locales, sectoriales y territoriales en donde ha ocurrido el desastre y se ha establecido la emergencia.

8.3.1. Categorías de emergencia y roles de las entidades territoriales y sectoriales en la respuesta, rehabilitación y reconstrucción:

Existe una delimitación de competencias y responsabilidades de las entidades del gobierno territorial y sectorial para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción, según la categoría o nivel de emergencia ante la ocurrencia del desastre.

Las categorías se definen considerando la correspondencia del territorio con la unidad político-administrativa, con competencias de gobierno en el territorio.

En los países, en el plano nacional, las categorías de emergencia pueden ser:

- Local: Emergencia en comunidades, distritos y municipios.
- Subnacional: Emergencias en provincias, departamentos y regiones.
- Nacional: Emergencia en varias regiones o departamentos, con alcance nacional.



Las entidades y organizaciones territoriales y sectoriales acuerdan, según la categoría o nivel de emergencia, los roles, responsabilidades y competencias para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción, en el marco de las políticas nacionales sobre dichos aspectos.

8.3.2. Respuesta, rehabilitación y reconstrucción inclusiva en los territorios y sectores:

La evaluación inicial rápida orienta la primera respuesta para la atención de la población afectada por el desastre, según el tipo de desastre y los potenciales daños en la diversidad de población, en coordinación con los sectores y entidades especializadas de realizar la respuesta.

Las entidades territoriales, en coordinación con sectores y entidades especializadas deben tener la capacidad de elaborar un diagnóstico y análisis diferenciado de problemas y riesgos para establecer la respuesta, rehabilitación y reconstrucción, que, según sus competencias, corresponde realizar a las instituciones y sectores.

Todos los componentes de respuesta, rehabilitación y reconstrucción deben tener criterios y metas de inclusión. Un sector o campo en especial es el que corresponde a la vigilancia, defensa de los derechos, de la inclusión y la protección de la diversidad de personas, privilegiando a aquellas de mayor vulnerabilidad. Este campo puede ser realizado por las entidades garantes de derechos, organizaciones sociales y líderes que realizan vigilancia de la actuación pública en la respuesta, rehabilitación y reconstrucción.



ANEXO 1. Resumen de avances en la promoción de la GRD con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina⁸

1. Bolivia

- Se tiene información de la población con discapacidad de acuerdo con un censo realizado en el país, en el 2012. La inclusión y los derechos humanos son están garantizados por el Gobierno, pues tienen base constitucional y leyes vigentes.
- Del marco normativo de Bolivia, cabe destacar la Constitución, las leyes 223 (personas con discapacidad), 2344 (eliminación de violencia contra la mujer), 3925 (Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad), 4024 (Convención de Derechos de la Personas con Discapacidad), 045 (contra el racismo y toda forma de discriminación).
- Desde el 2008 se tiene en marcha el Programa de Registro Único Nacional de Personas con Discapacidad. El Ministerio de Justicia-de modo específico el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades-es el encargado de impulsar la defensa, proyección e inclusión de las personas con discapacidad y otros grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
- Avances y logros de la inclusión en la GRD presentado por el Videci:
 - El principio de atención prioritaria a poblaciones vulnerables de la Ley 602 de Gestión de Riesgos, así como el objetivo del Programa Nacional de Gestión del Riesgo 2017-2020.

⁸ Tomado de las presentaciones e intercambio entre los asistentes a los talleres sobre lineamientos para la GRD con enfoque inclusivo, realizados de marzo a mayo de 2021, dirigidos a representantes del Viceministerio de Defensa Civil de Bolivia (Videci); de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (UNGRD); del Sistema de Gestión de Riesgos (SGR) del Ecuador y de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM), con aportes del Instituto Nacional de Defensa Civil y del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).



- El proyecto Hacia la Inclusión en Gestión de Riesgos de Desastres (Dipecho IX -Bolivia) «Construyendo resiliencia en gestión de riesgos de desastres», financiado por la Unión Europea en el 2016, permitió elaborar:
 - Una guía de formación sobre la gestión inclusiva de riesgos de desastres.
 - Un manual de recomendaciones sobre la gestión inclusiva de riesgos de desastres.
 - Estudio de análisis de fortalezas y debilidades para la GRD con enfoque inclusivo.
 - Propuestas de medidas de inclusión por cada proceso de la GRD: conocimiento del riesgo, reducción y atención-respuesta.
 - Reforzamiento de la Mesa de Protección y Género.

2. Colombia

- La inclusión en la GRD está reconocida en las políticas y acciones con enfoque diferencial.
- El marco de acción general es el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2025, que tiene cinco objetivos generales. El objetivo cinco plantea fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la GRD con enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género.
- Las acciones relevantes en GRD con enfoque de inclusión han sido:
 - La VI Plataforma Regional de RRD 2018 realizada en Cartagena.
 - Acuerdo entre la UNGRD y la CPPPcD en el 2019.
 - Elaboración de la Guía de gestión del riesgo con enfoque diferencial: Género, etnia y discapacidad, en el 2019.



- Creación de la Mesa Nacional de Fortalecimiento Comunitario y Enfoque Inclusivo, con los propósitos de: Intercambiar información, construir lineamientos técnicos, establecer alianzas y sinergias, fortalecer capacidades, hacer seguimiento y brindar apoyo técnico y ser una instancia consultiva y asesora en tema comunitario con enfoque inclusivo. Los actores de la mesa fueron: entidades públicas y privadas, ONG, academia, representantes de grupos comunitarios, agencias de Naciones Unidas, en el 2019.
- El Programa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones Comunales en Gestión del Riesgo de Desastres (ENFOCA), en el 2019.
- Realización del mes de la RRD con lenguaje de señas en todos los eventos.
- Difusión de la gestión del riesgo en la página del Sistema Nacional de Discapacidad.
- Construcción del plan conjunto entre la UNGRD y la consejería para ser implementado en el 2021, cuyos objetivos son: (a) construir los lineamientos en gestión del riesgo de desastres en sus procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, para personas con discapacidad desde la accesibilidad universal; (b) articular los sistemas nacionales de discapacidad y de gestión riesgo de desastres; y (c) articular los sistemas de información.
- Publicación de los lineamientos para la atención de emergencias y desastres en medio de la pandemia por COVID-19, en el 2019.
- Programa de formación virtual en GRD inclusivo con participación de H&I, ONIC, la Universidad de Manizales y UNGRD (ToT), diseñado en el 2020, con implementación en el presente 2021.
- Documento de recomendaciones para la incorporación del enfoque diferencial (étnico) en la gestión del riesgo de desastres, teniendo como escenario el proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Proyecto de asistencia técnica dirigido a los consejos



departamentales de gestión del riesgo de desastres. Módulo fortalecimiento comunitario e inclusión, 2021.

- Apoyo a proyectos ECHO departamentales: en Choco, Cauca, Nariño y Putumayo.

3. Ecuador

- La evolución del marco constitucional y político del Ecuador afirma la inclusión.
- Los puntos claves desde los roles de la familia, comunidad y el Estado son: autoprotección, apoyo mutuo e intervención del Estado-gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
- Avances en la gestión inclusiva de riesgo de desastres:
 - Actores involucrados: Estado, comunidad y sector privado.
 - Procesos por considerar:
 - Contenidos e instrumentos de educación y concienciación en GRD inclusiva.
 - Pasos de la GRD inclusiva en los GAD, según la Guía para la GIRD con enfoque de personas con discapacidad.
- Perspectivas para seguir promoviendo la GIRD:
 - Impulsar la creación de los sistemas de alerta temprana adaptados a la gestión inclusiva.
 - Elaboración de herramientas tecnológicas APP para el levantamiento de información.
 - Georreferenciación de personas con discapacidad en zonas vulnerables (GAD).
 - Seguir socializando a personas con discapacidad sobre medidas de prevención y autoprotección.



- Participación de las personas con discapacidad en la creación de políticas públicas.

4. Perú

- El Perú cuenta con un marco de políticas y leyes sobre derechos e igualdad de género, discapacidad y personas adultas mayores.
- En las emergencias ocurridas entre el 2003 y el 2018 se realizaron intervenciones con enfoque de inclusión, en coordinación con entidades rectoras como el Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable, los gobiernos regionales y locales.
- El Instituto de Defensa Civil (Indeci) ha promovido la inclusión en la gestión reactiva, contando con una guía que establece lineamientos y orientaciones a los sectores, gobiernos regionales y locales.
- Desde el 2019, según las normas que regulan la elaboración de políticas nacionales, se realizó un proceso de diagnóstico, coordinaciones y consultas que incluyeron a la sociedad civil, organizaciones sociales de personas con discapacidad para elaborar la nueva Política de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 (que fue promulgada en marzo del 2021).
- La nueva Política de GRD al 2050 promovida por la PCM:
 - Considera como población vulnerable y expuesta a niñas, adolescentes y mujeres; así como a la población de personas con discapacidad y adultas mayores, según el censo del 2017.
 - Se cuenta con un análisis del problema de alta vulnerabilidad de la población ante el riesgo de desastres con sus causas y efectos.
 - Son enfoques transversales de la política: Enfoque intersectorial y multinivel, enfoque basado en derechos humanos, enfoque territorial, enfoque intercultural, enfoque de género, perspectiva de discapacidad, enfoque de derechos de infancia y adolescencia, enfoque del ciclo de vida y enfoque intergeneracional.
 - La política establece seis objetivos prioritarios, con 16



lineamientos y 27 servicios.

- Para el cumplimiento de los seis objetivos se tiene lineamientos de inclusión, género, discapacidad e interculturalidad.



ANEXO 2. Taller y reuniones de revisión y validación de los lineamientos

1. Taller y reuniones de revisión y validación de los lineamientos

En el proceso de elaboración, revisión y validación de los lineamientos se realizaron las siguientes acciones:

- Taller regional de análisis para la elaboración de la estructura y contenidos de los lineamientos metodológicos, en marzo de 2021.
- Reunión de trabajo de revisión de estructura y contenidos, marco conceptual y estrategias, en mayo de 2021.
- Reunión de trabajo de revisión de contenidos, etapas y niveles de planificación de la GRD con enfoque inclusivo, en junio de 2021.
- Periodo de revisión y validación final de lineamientos por los Países Miembros de la CAN, entre junio y julio de 2021.

1.1. Taller regional de análisis para la elaboración de la estructura y contenidos de los lineamientos metodológicos

a. Objetivos del taller:

- Presentación por parte de los Países Miembros de la CAN de sus respectivos avances y retos en GRD con enfoque inclusivo.
- Socialización de los resultados relativos a los elementos comunes identificados en función de los diagnósticos nacionales realizados con el propósito de medir el nivel de incorporación de la inclusión en la GRD de los Países Miembros de la CAN.
- Realización de una dinámica grupal, con el fin de contar con aportes



y propuestas para la definición de la estructura y contenidos de los «Lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina».

b. Agenda desarrollada. El taller realizado entre el 25 y 26 de marzo del 2021 tuvo la siguiente agenda:

Día 25:

- Bienvenida, presentación del taller y de los participantes.
- Avances y retos en la incorporación de la inclusión en la GRD de los países miembros de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- Presentación de elementos comunes identificados en los resultados de los diagnósticos realizados para medir el nivel de incorporación de la inclusión en los planes, políticas, estrategias nacionales de GRD en los Países Miembros de la CAN.
- Presentación de estrategias y metodologías para asegurar el enfoque inclusivo en la gestión del riesgo de desastres.

Día 26:

- Organización de los grupos de trabajo y presentación de la dinámica de desarrollo.
- Trabajo en grupos y plenaria.
- Presentación de propuesta de estructura de contenidos para la elaboración de los lineamientos.
- Pasos siguientes.
- Cierre del taller.



1.2. Reunión de trabajo de revisión del marco conceptual y estrategias

a. Objetivos:

- Acordar la estructura del documento de los lineamientos.
- Revisión de enfoques, marco conceptual y estrategias para una GRD con enfoque inclusivo.

b. La reunión se realizó el 12 de mayo con la siguiente agenda:

- Resumen de acciones y del taller regional.
- Revisión de los avances del desarrollo del contenido de la estructura propuesta para los lineamientos metodológicos.
- Revisión de los enfoques y el marco conceptual de los lineamientos metodológicos.
- Revisión de las tres estrategias trabajadas.
- Pasos siguientes.
- Cierre de la jornada.

1.3. Reunión de trabajo de revisión de etapas y niveles de planificación de la GRD con enfoque inclusivo

a. Objetivos de la reunión:

- Revisión, aportes y validación de las fases y niveles de planificación de los lineamientos.
- Validación de la propuesta de «Lineamientos metodológicos para la gestión del riesgo de desastres con enfoque inclusivo en los Países Miembros de la Comunidad Andina».



b. La reunión se realizó el 24 de junio con la siguiente agenda:

- Resumen del proceso de elaboración de los lineamientos.
- Revisión de fases de planificación de la propuesta de lineamientos.
- Revisión de niveles de planificación de la propuesta de lineamientos.
- Revisión y validación de los lineamientos.
- Cierre de reunión.

2. Representantes, funcionarios y asesores de entidades

En el proceso realizado participaron las siguientes personas, funcionarios, profesionales y asesores de entidades públicas, organizaciones de cooperación nacionales, internacionales o regionales.

2.1. Bolivia

• Viceministerio de Defensa Civil (Videci) del Ministerio de Defensa Nacional:

- Carlos Alberto Mariaca Cerball.
- Luis Adolfo Maldonado Pacheco.
- Andrea López Valle.
- Ángel Molina Vásquez.
- Ángel Hernaldo Flores Balcázar.
- Miguel Óscar Tito Canasa.
- Grover Marcelo Monasterios Sardón.
- Daniel Luna.



- **UNFPA-Bolivia:**
 - Amed Romero.
- **Cruz Roja Boliviana:**
 - Alex Segovia.
 - Marcelo Mamani Rojas.
 - Karla Vogt.
- **Save the Children - Bolivia:**
 - José Rodolfo Aramayo Vargas.
 - Williams Zavaleta.

2.2. Colombia

- **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD):**
 - Lina Paola Martínez.
 - María Jimena Pantoja.
 - Fabricio López.
 - Alberto Granes.
 - Lucero León Rincón.
 - Nini Johanna Marín Mahecha.
 - Hendys Paola Guzmán Tenjo.
 - Gustavo Adolfo Quintero Quintero.
 - Lucero León Rincón.
 - Beatriz Rengifo Paz.



- **Consejería Presidencial para la Participación de Personas con Discapacidad:**

- Diana Olaya Arciniegas.
- Álvaro Quintero Vargas.
- Manuel de Jesús Castro Pérez.

2.3. Ecuador

- **Secretaría de Gestión de Riesgos:**

- Yomira Elizabeth Paz Zamora.
- Andrés Viteri.
- Edgar Cottallat.
- Sandra Novoa Luque.
- Daniela Casillas.

2.4. Perú

- **Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y de Gestión del Riesgo de Desastres - Viceministerio de Gobernanza Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros:**

- Blanca Aróstegui Sánchez.
- Sabrina Katiuska Sarria Torres.
- Dayan Zussner.



- **Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci):**
 - María Lorena Bustamante Durán.
 - Catherine Palacios Romero.
 - Betty Rosado.
- **Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED):**
 - Ena Elicia Coral Poma.
 - Letti Ochoa Flores.

2.5. Organizaciones regionales e internacionales

- **Comité Andino Ad-Hoc de Prevención de Desastres (SGCAN):**
 - Silvia Helden.
 - Oficina de Comunicaciones de la SGCAN
 - Alberto Lora.
 - Luis Salamanca. Consultor de seguimiento y monitoreo del proyecto de «Fortalecimiento de capacidades en GRD de los Países Miembros de la CAN».
- **Humanity & Inclusion (HI):**
 - Amélie Teisserenc.
 - María Cecilia Céspedes.
 - Néstor Adrián Rincón Vega.



ANEXO 3. Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010). La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Oficina de Relaciones Externas del BID. Segunda edición. Recuperado de [Documento La Gestión para Resultados en el Desarrollo](#)

BANCO MUNDIAL. (2010). La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. Informe No. 59207-LAC. Octubre 2010. [Documento: La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina](#)

BERDEGUÉ, J. A., FERNÁNDEZ, M.I. Y MLYNARZ, D. (2013): Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile. Documento de Trabajo No. 26. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. RIMISP. Octubre, 2013. Recuperado de [Nueva Agenda Nacional de Desarrollo](#)

BUITELAAR, R., ECHEVERRI, R., SILVA, I. Y RIFFO, L. (2015): Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial Estudios de caso latinoamericanos. Serie Desarrollo Territorial, CEPAL. Santiago de Chile. Recuperado de [Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial](#)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. [Recuperado de Documento Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos.](#)

Comisión Europea. (2017). Protección humanitaria. Mejorar los resultados de protección para reducir los riesgos a los que se enfrentan las personas en crisis humanitarias. DG ECHO Políticas Temáticas, 8. Recuperado de [documento Protección Humanitaria](#)

Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR]. (1977). Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977. Recuperado de [Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949](#)



Consejo Económico Social de las Naciones Unidas [ECOSOC]. (1997). UN. Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions. [Recuperado de Texto en este documento](#)

Comunidad Andina (CAN) (2017). Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres EAGRD. Decisión 819 del 9 de mayo de 2017. [Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres](#)

Fernández, J. L., Fernández, M. I., & Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [Recuperado de Enfoque Territorial y Análisis Dinámico de la Ruralidad.](#)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, & RET International [Unicef, & RET]. (2015). Acciones para la resiliencia de la niñez y la juventud. Guía para gobiernos. [Recuperado de Acción para la Resiliencia de la niñez y la juventud](#)

Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas [UNEG]. (2011). Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación - Hacia una Guía del UNEG. [Recuperado de Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género](#)

Mascaro, S., & Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 116. [Recuperado de Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión.](#)

Narváez, L. et al (2009). La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos. Publicado por la Comunidad Andina (CAN), Lima. [Recuperado de La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos.](#)

Nussbaum, M. (2012a). Crear capacidades: propuestas para el desarrollo humano. Barcelona: Paidós.

Nussbaum, M. (2012b). Justicia y empoderamiento humano: Enfoque de las capacidades en el desarrollo internacional. Conferencia del 20 de marzo de 2012 en la Universidad Diego Portales, de Chile. [Recuperado de Justicia y empoderamiento humano: enfoque de las capacidades en el desarrollo internacional.](#)



Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.. Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York, 2006. [Preguntas sobre enfoque de derechos humanos](#)

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2008). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Artículo 9, Accesibilidad. [Recuperado de Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.](#)

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. [Recuperado de Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.](#)

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016a). Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Septuagésimo primer período de sesiones. [Recuperado de Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres.](#)

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016b). High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General. Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap. [Recuperado de Demasiado importante para fallar: abordar la brecha de financiamiento humanitario.](#)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2005). Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Artículo 4.8 sobre interculturalidad. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 33ª reunión, celebrada en París del 3 al 21 de octubre de 2005. [Recuperado de Convención protección, promoción diversidad de expresiones culturales](#)



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009a). Enfoque territorial. [Recuperado de Gobernabilidad y Paz, PNUD](#)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009b). Desarrollo de capacidades. Texto Básico del PNUD. Recuperado de [Desarrollo de Capacidades, texto básico Del PNUD](#)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, & Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres [PNUD, & UNISDR]. (2013). Disaster Risk Reduction and Gender: Post 2015 Gender Equality in the Future We Want. [Recuperado de igualdad de género en el futuro que queremos](#)

Sociedad Alemana de Cooperación Internacional [GIZ]. (2011). Capacita works. El modelo de gestión de la GTZ para el desarrollo sostenible. Recuperado de [El modelo de gestión de la GTZ para el desarrollo sostenible](#)



ANEXO 4. Sistema de alerta temprana inclusiva

Iniciativa regional para una gestión inclusiva del riesgo de desastres, fortaleciendo la protección y resiliencia de los grupos en situación de mayor riesgo.

Humanity & Inclusion

Esta herramienta forma parte de la caja de herramientas de la Guía de gestión inclusiva del riesgo de desastres. Septiembre de 2020.



I. Contexto y desafíos de los sistemas de alerta temprana (SAT) inclusivos

- Los SAT son sistemas integrados de monitoreo, pronóstico y predicción de amenazas, evaluación del riesgo de desastres, sistemas y procesos de actividades de comunicación y preparación que permite a las personas, comunidades, gobiernos, empresas y otros, tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres antes de que ocurran eventos peligrosos. (UNDRR, 2021, párr. 1)
- Se aplican en ámbitos locales, subnacionales, nacionales, regionales, interregionales y globales, contribuyendo a la adopción de medidas ante diversos eventos peligrosos. De esa manera, se tiene SAT ante eventos por condición geológica (actividades volcánicas, tsunamis); hidroclimatológicas (lluvias intensas, tormentas, huracanes, olas de frío o calor); biológicas (brotes epidémicos y pandemias); o tecnológicos (derrames de sustancias tóxicas).
- Con experiencias, estudios y evaluaciones de diversas entidades se han establecido lineamientos y pautas de elementos para la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana eficaces «de principio a fin» y «centrados en las personas» (Organización Meteorológica Mundial [OMM], 2018).
- En ese sentido, parecería redundante proponer SAT inclusivos, sin embargo, se reconocen diversos puntos críticos y retos, poniendo énfasis en las personas en situación de mayor vulnerabilidad:
 - Brechas y barreras para el conocimiento colectivo de los peligros en la infancia, personas con discapacidad, mujeres, personas adultas mayores, pueblos indígenas y desplazados.
 - Segmentación y descoordinación entre actores para la gestión y sostenibilidad de los SAT, sin participación de organizaciones sociales y poblaciones indígenas.



- Cobertura y contenidos incompletos, con medios inadecuados o discontinuos en la comunicación de los niveles de alertas de los diversos riesgos; con mensajes que no llegan a las personas o no entendibles.
- Poca información y baja capacidad en la población en situación de mayor vulnerabilidad para adoptar medidas ante las alertas.

II. Principios y nociones para los sistemas de alerta temprana inclusivos

Los sistemas de alerta temprana, como parte de los procesos en la gestión de riesgos de desastres, tienen principios y criterios que deben conducir su funcionamiento para que estén «centrados en personas», sin discriminación de la diversidad de personas.

2.1. Principios

- **Derechos humanos:** Corregir las prácticas discriminatorias, las desigualdades y el injusto reparto del poder que afectan los derechos humanos.
- **Igualdad de género:** Analizar y realizar transformaciones de las desigualdades e inequidades en la condición de género, la construcción y determinación de los roles y posición de hombres y mujeres en la sociedad.
- **Protección:** Velar por asistencia, según necesidades, sin discriminación. Ayudar a la recuperación integral, reivindicando los derechos, mejorando la seguridad y dignidad de las personas; y evitando exponerlas a daños.
- **Inclusión:** Velar porque los grupos sociales excluidos dejen tal condición y sean ciudadanos plenos en la comunidad social.
- **Participación:** Garantizar la participación de las personas en la toma de decisiones públicas.



- **Interculturalidad:** Respetar y reconocer las culturas de los pueblos y comunidades, con interacción equitativa de las diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo.
- **Accesibilidad:** Remover las barreras y la discriminación en las personas (también las adultas) con discapacidad, implica preparar la respuesta con entornos, procesos, productos, y los servicios con los ajustes razonables necesarios para la asistencia y rehabilitación (con información, instrumentos, herramientas y dispositivos accesibles, comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma posible) .

2.2. Criterios

En los SAT se aplica una serie de enfoques y métodos técnico-científicos por parte de entidades de alta especialización en diversos campos, que estudian y monitorean los peligros y riesgos. Por ello, los siguientes criterios son esenciales para que los SAT estén «centrados en personas», sin discriminación de su diversidad:

- **Enfoques y tecnologías apropiadas y adaptadas:** Las estrategias, tecnologías y procesos toman en cuenta las condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, ambientales; y son relevantes y apropiados para todas las personas sin discriminación; y están adaptados a sus condiciones, necesidades y capacidades.
- **Reconocimiento de la diversidad:** Reconocimiento y respeto de la diversidad de características y condiciones de las personas, sin discriminarlas.



III. Elementos y metas de los sistemas de alerta temprana inclusivos

3.1. Elementos constitutivos de los SAT inclusivos

Los sistemas de alerta temprana multirriesgo que aseguran procesos y resultados «de principio a fin» y «centrados en personas» deben asegurar la inclusión y participación de la diversidad de personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Hay consenso internacional en considerar los siguientes cuatro elementos, poniéndose énfasis en la participación e inclusión en la ejecución de los elementos, para ser consistentes con los principios, criterios y la finalidad de los SAT.

1. Comprensión colectiva de los riesgos

Todas las personas sin discriminación conocen los peligros y vulnerabilidades, así como las tendencias de los factores del riesgo y la importancia de tener información sobre los riesgos que pueden afectarlas.

2. Monitoreo participativo y pronóstico de eventos inminentes

Todas las personas pueden realizar seguimiento y acceden a información sobre los peligros, con bases técnico-científicas, y con medios adecuados, información oportuna, accesible y entendible.

3. Comunicación y difusión de alertas comprensibles, accesibles e inclusivas a todos los niveles de población e instituciones

Sin discriminación, todas las personas reciben alertas sobre los peligros con sólido sustento técnico-científico, y de saberes comunitarios, con mensajes comprensibles, accesibles, oportunos, confiables y útiles.



4. Activación adopción oportuna de medidas de respuesta inclusiva

Todas las personas sin discriminación e instituciones pueden responder a las alertas, con medidas previamente establecidas, con capacidades desarrolladas, con medios y recursos accesibles y disponibles.

Las comunidades, organizaciones e instituciones responsables de los SAT coordinan e interconectan los cuatro elementos o procesos o componentes, para que sean eficaces e inclusivos. Como sistema, los problemas en cualquier elemento afectarían los resultados esperados.

Dado que la mayoría de los territorios enfrentan múltiples amenazas y riesgos de desastres, se gestionan SAT para diversas amenazas. Ello permite eficiencia y coherencia de los diversos sistemas de alerta para lograr la eficacia ante cualquier amenaza.

3.2. Meta e indicadores para SAT inclusivos en los planes de GRD

Cabe recordar una de las metas del Marco de Sendai 2015-2030, referidas a los SAT: «Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos, para el 2030» (p. 12).

Considerando el objetivo indicado, se pueden plantear indicadores de avances en el conocimiento del riesgo y sistemas de alerta temprana inclusivos (EIRD, & BM, 2007):

- Todas las personas reciben y responden a las alertas tempranas (verificado en simulacros y simulaciones) en el territorio, en la fecha (indicar el plazo o fecha).
- Existencia de sistemas de alerta temprana inclusivos establecidos para todas las amenazas principales en el territorio en la fecha (indicar el plazo o fecha).
- Planes de preparación inclusivos con organización participativa y capacitada en el territorio en la fecha (indicar el plazo o fecha).



Cabe recordar que dichos indicadores deben contar con definiciones operativas, ser monitoreados y evaluados según el plan de monitoreo y evaluación de los SAT, con métodos, responsables y plazos adecuados.

IV. Pautas claves para el establecimiento de SAT multirriesgos inclusivos

Se desarrollará pautas según los elementos constitutivos señalados, partiendo de contar con un plan organizado y participativo.

4.1. Planificación organizada y participativa

El establecimiento y reforzamiento de los SAT se realiza en un proceso organizado y participativo de la preparación de respuesta. En ese contexto, se define la organización de la planificación del establecimiento y reforzamiento de los SAT.

La realización de la organización y planificación de los SAT desvinculada de la preparación de respuesta tiene el inconveniente de perder o afectar el conjunto de los objetivos y medidas de la preparación de respuesta, por lo que se afecta la propia finalidad de pertinencia, relevancia y eficacia de las alertas.

Según el nivel territorial, sea nacional, subnacional o local, las entidades de gobiernos, entidades técnicas (centros de investigación), organizaciones sociales y agencias de cooperación se organizan y elaboran un plan de implementación o reforzamiento de los SAT, comprometidos en asegurar su eficacia, con procesos y resultados «de principio a fin» y «centrado en personas», orientados por los principios y criterios indicados.

Los destinatarios finales de los SAT son las personas, organizaciones e instituciones ubicadas en un territorio con diversos riesgos, por lo que es indispensable su participación desde la etapa de planificación para:



- Dar viabilidad social, cultural e institucional a la implementación y reforzamiento de los SAT.
- Verificar y lograr la accesibilidad de los medios, productos y resultados esperados.
- Implementar tecnologías apropiadas a las condiciones socioculturales, étnicas, y adaptadas a la diversidad de personas, en particular aquellas con discapacidad.
- Contribuir a la sostenibilidad en la gestión y funcionamiento de los SAT a implementar o reforzar.

La planificación organizada y participativa analiza y evalúa los SAT existentes, los resultados obtenidos, las capacidades de los actores participantes responsables y las gestiones realizadas previamente, con la identificación de fortalezas, buenas prácticas, así como debilidades y limitaciones, considerándose los siguientes aspectos:

- Analiza si los SAT consideran todos los riesgos en su ámbito de acción, la cobertura y eficacia de acceso y comprensión en toda la población, organizaciones e instituciones en el territorio.
- Analiza la relación, vínculo y articulación de los SAT con la preparación de respuesta y planes de contingencia.
- El nivel de involucramiento y participación de todos los actores, incluyendo organizaciones sociales y étnicas.
- Analiza experiencias de emergencias y desastres ocurridos, alertas realizadas y lecciones aprendidas y recomendaciones, tanto en el ámbito propio, como en contextos similares.

La planificación participativa implementa o refuerza los SAT multirriesgo inclusivos con sus cuatro elementos constitutivos de «principio a fin» y «centrada en las personas», teniendo en cuenta que los SAT deben ser gestionados con reforzamiento de capacidades; niveles de participación en la toma de decisiones; adecuada organización, funcionamiento permanente con medios y recursos humanos adecuados; cumpliendo estándares en los procesos y sistemas para cumplir los objetivos y logrando la sostenibilidad de los sistemas de alerta temprana.



La sostenibilidad de los SAT dependerá de los logros de capacidades, de los mecanismos y recursos económico-financieros, y de los canales y mecanismos de coordinación desde lo local a lo nacional para un seguimiento permanente como parte de una meta local, subnacional y nacional.

4.2. Comprensión colectiva de los riesgos

Este elemento también es conocido como conocimiento del riesgo o análisis de riesgo. Se da énfasis de comprensión colectiva para asegurar el nivel de inclusión y participación de todas las personas sin discriminación con interculturalidad. Los aportes de los saberes tradicionales, locales y técnico-científicos permiten a las personas comprender la construcción social del riesgo y conocer qué peligros pueden afectarlos.

Debe considerarse el amplio número de entidades y centros de investigación de las amenazas y peligros: hidrología, meteorología, geofísicos, oceanográficos, epidemiológicos, tecnológicos y ambientales. Por lo general, a nivel nacional, configuran instancia técnica interdisciplinaria vinculada a la entidad rectora nacional de GRD, con excepción de las oficinas de epidemiología que están adscritas a los ministerios de Salud, responsables de la gestión de epidemias y pandemias.

Estas instancias están poco cercanas a los espacios locales. Las instancias gubernamentales tienen la competencia de habilitar su participación, desde la sociedad civil y de cooperación pueden sensibilizar, incidir y proponer mejorar los vínculos, coordinaciones y niveles de participación.

De otro lado, las percepciones y saberes comunitarios, de pueblos indígenas son de suma importancia para la comprensión de los riesgos, debiéndose reconocer sus aportes para el conocimiento colectivo de identificación y priorización de amenazas a ser incluidas en los SAT a implementar o reforzar.



Los aspectos claves en este elemento son:

- Identificar y establecer mecanismos de participación de la diversidad de grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad para el análisis de los riesgos en un territorio determinado, aplicando un enfoque social diferenciado, interseccional, étnico e intercultural.
- Contar con los aportes de los saberes comunitarios y de las diferentes disciplinas técnico-científicas, para el análisis sistemático y continuo, la socialización y la evaluación de las amenazas.
- Consensuar, estandarizar y garantizar información permanente, actualizada y accesible de las amenazas en el territorio, adaptando la información técnico-científica de las amenazas a las características socioculturales de las comunidades y diversidad de personas.
- Difundir los resultados a todos los niveles del gobierno y de la población, contribuyendo a la concientización y conocimiento colectivo de los riesgos.

4.3. Monitoreo participativo y pronóstico de eventos inminentes

Ante los peligros que pueden afectar a las personas, es indispensable poder monitorearlos, hacer seguimiento y vigilancia, y tener un pronóstico de la posible ocurrencia de desastres. Para ello, los puntos clave a plantear son:

- Analizar y evaluar los aspectos fuertes y débiles de los sistemas de información y monitoreo de los peligros en los SAT instalados, así como oportunidades de mejora para que el monitoreo y seguimiento sea participativo, accesible y entendible.
- Adaptar la información de los métodos comunitarios y técnico-científicos de monitoreo y pronóstico de las amenazas a las características socioculturales de los diversos grupos, en especial de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.



- Implementar, mantener y monitorear sólidos sistemas de alerta multirriesgos: con información confiable, estandarizada, oportuna, accesible, entendible, aplicable para todas las personas en las comunidades, las organizaciones e instituciones, contando con una gestión sostenible.
- Reforzar la gestión de los procesos y sistemas para mejorar la recopilación y difusión de la información por parte de las agencias o entidades nacionales, provinciales y locales responsables; identificando oportunamente deficiencias, realizando correcciones.
- Verificación y seguimiento permanente de la accesibilidad y comprensión de la información del monitoreo de los peligros en toda la población, en especial en las personas en situación de mayor vulnerabilidad, pues los desastres tienen consecuencias catastróficas en esta población.
- Evaluar la eficacia, inclusión y accesibilidad del monitoreo participativo de las amenazas.

4.4. Comunicación y difusión de alertas comprensibles, accesibles e inclusivas

Este elemento busca que todas las personas sin discriminación reciban alertas sobre los peligros con sólido sustento técnico-científico, con mensajes comprensibles, accesibles; y en forma oportuna, confiable y útil.

Para ello, pautas que podrían aplicarse son:

- Analizar y evaluar aspectos fuertes y posibles deficiencias de cobertura, accesibilidad, entendimiento y aplicabilidad en la comunicación y la difusión de las alertas, identificando mecanismos de coordinación, roles y funciones de las instancias responsables y de los actores participantes en los SAT previamente instalados.
- Elaborar y ejecutar planes participativos para mejorar la comunicación y difusión de las alertas, y la aplicación de las medidas de respuesta



vinculadas a las alertas de los sistemas, en la diversidad de la población, organizaciones e instituciones en el territorio.

- Analizar y reforzar la capacidad en toda la población, organizaciones e instituciones para realizar las medidas de respuesta y contingencia, de acuerdo con las alertas de los riesgos.
- Desarrollar, organizar, establecer acuerdos entre los actores involucrados, monitorear y mantener procesos, medios, tecnologías, y mecanismos con ajustes razonables de comunicación y difusión de las alertas adaptadas a las condiciones y características de la población, las organizaciones e instituciones, de modo entendible, accesible y aplicable por la diversidad de población, en especial los que están en situación de mayor vulnerabilidad.
- Garantizar el entendimiento de los mensajes de alerta, su accesibilidad y aplicabilidad, realizando los ajustes razonables a las características de la diversidad de personas, asegurando el involucramiento de la población en situación de mayor vulnerabilidad.
- Reforzar la gestión, organización participativa y sostenibilidad de la comunicación y difusión de alertas.
- Monitorear y evaluar la eficacia, participación y accesibilidad de la comunicación y difusión de las alertas, realizando los ajustes y medidas que aseguren que la diversidad de personas accede a los mensajes de alerta.

4.5. Activación oportuna de medidas de respuesta inclusiva

La comunicación y difusión de las alertas finalmente permite a las personas, comunidades, organizaciones, instituciones, gobiernos y otros, tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres ante el pronóstico e inminencia de ocurrencia de eventos peligrosos. Para ello, deberá realizarse lo siguiente:

- Analizar, evaluar y reforzar las capacidades para ejecutar medidas de respuesta inclusivas en la diversidad de la población, en especial



en las personas en situación de mayor vulnerabilidad, así como en las organizaciones, instituciones e instancias de gobierno.

- Analizar, evaluar y reforzar el nivel de participación e inclusión de las medidas de preparación de respuesta, planes de contingencia ante las amenazas en el territorio.
- Desarrollar, reforzar la articulación de las alertas con las medidas de preparación y contingencia inclusiva en la respuesta de personas, organizaciones, instituciones e instancias multisectoriales participativas.
- Promover y reforzar el uso de las alertas y medidas de respuesta con simulaciones, simulacros accesibles y estrategias de promoción social en los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad.
- Asegurar que las personas, organizaciones e instituciones cuenten con información entendible, accesible, útil y con medios para solicitar asistencia a organizaciones e instituciones ante desastres y emergencias.
- Velar porque las personas, organizaciones e instituciones activen la respuesta en forma eficaz, oportuna, accesible e inclusiva.



V. Criterios para evaluar la eficacia inclusiva de los SAT

En esta sección se presenta una breve lista de criterios (The acid governance test for early warnings, 2019), en forma de preguntas, para evaluar la eficacia de los SAT desde la perspectiva de la inclusión de la diversidad de personas en situación de mayor vulnerabilidad.

5.1. Sugerencias metodológicas

Durante la aplicación de estas variables, en estudios y evaluaciones, debe considerarse:

- La aplicación de TIC, métodos accesibles y entendibles.
- La adecuación y adaptación de la lista de chequeo a las condiciones y características socioculturales y étnicas de las personas con las que se evalúa los SAT.
- La verificación y evaluación con la cobertura adecuada, para contar con resultados representativos y confiables.

CONOCIMIENTO COLECTIVO DE LOS RIESGOS

Todas las personas sin discriminación conocen los peligros y vulnerabilidades, así como las tendencias de los factores del riesgo, y la importancia de tener información sobre los riesgos que pueden afectarlas.

¿Conozco los peligros que pueden afectarme?

MONITOREO PARTICIPATIVO Y PRONÓSTICO DE EVENTOS INMINENTES

Todas las personas pueden realizar un seguimiento de los peligros y acceder a información sobre los peligros, con bases técnico-científicas y saberes comunitarios, con medios adecuados, así como con información oportuna, accesible y entendible.

¿Conozco los peligros que deben vigilarse?

¿Recibo mensajes sobre la situación de los peligros?



COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE ALERTAS COMPENSIBLES, ACCESIBLES E INCLUSIVAS A TODOS LOS NIVELES DE LA POBLACIÓN E INSTITUCIONES

Todas las personas sin discriminación reciben alertas sobre los peligros con sólido sustento técnico-científico y saberes comunales, así como con mensajes comprensibles, accesibles, oportunos, confiables y útiles.

¿Recibo los mensajes de alerta?

¿Entiendo los mensajes de alerta?

¿Confío en los mensajes de alerta?

ACTIVACIÓN Y ADOPCIÓN OPORTUNA DE MEDIDAS DE RESPUESTA INCLUSIVA

Todas las personas sin discriminación e instituciones pueden responder a las alertas con medidas previamente establecidas, con capacidades desarrolladas, con medios y con recursos accesibles y disponibles.

¿Entiendo lo que debo hacer?

¿Soy capaz de hacerlo?



Referencias bibliográficas

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, & Banco Mundial [EIRD, & BM]. (2007). De las palabras a la acción. Guía de implementación del Marco de Acción de Hyogo. [Recuperado de Guía para la implementación del Marco de Hyogo](#)

Organización Meteorológica Mundial [OMM]. (2018). Sistemas de alerta temprana multirriesgos: Lista de verificación. [Recuperado de Sistemas de Alerta Temprana Multirriesgos: Lista de verificación.](#)

The acid governance test for early warnings. (2019). United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). [Recuperado de La prueba de gobernanza ácida para alertas tempranas.](#)

United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR]. (2021). Early Warning System. los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Septuagésimo primer período de sesiones. [Recuperado de Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres](#)



COMUNIDAD ANDINA
SECRETARÍA GENERAL

www.comunidadandina.org