

# PERFILANDO Y FORTALECIENDO LA RESILIENCIA COMUNITARIA DESDE



# LA VISIÓN DE PRIMERA LÍNEA

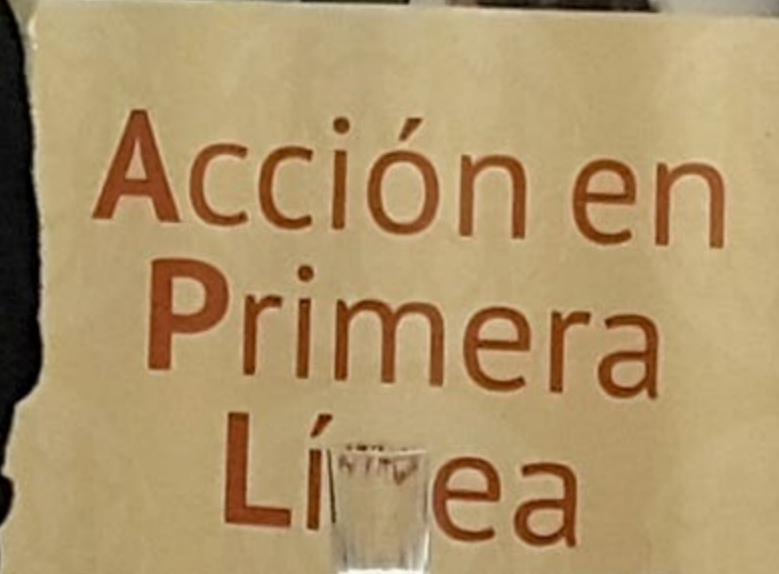
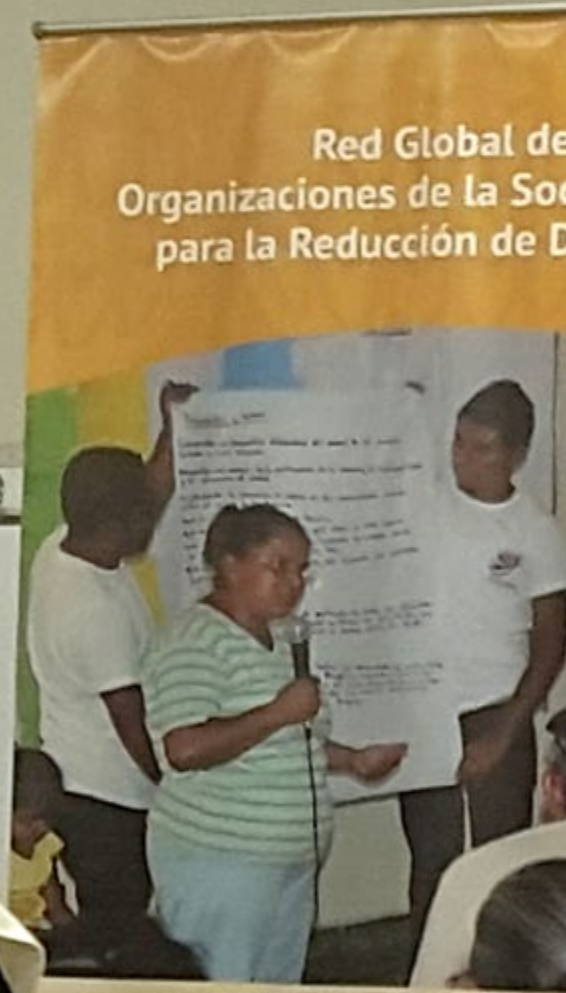
**Funsalprodese**  
FUNDACIÓN SALVADOREÑA  
PARA LA PROMOCIÓN SOCIAL  
Y EL DESARROLLO ECONÓMICO





# ¿Qué es Primera Línea?<sup>1</sup>

## PROYECTO: “Perspectivas Locales, Cambios Globales: De lo Local a lo Global en la Reducción de Riesgos de Desastres en Centroamérica”



### Descubrir junto con la población local las amenazas a las que se enfrentan

Miles de millones de personas en la primera línea de los desastres se enfrentan a múltiples amenazas, tanto extraordinarias como cotidianas, que afectan sus vidas y sus medios de vida. Muchos de estos riesgos son poco conocidos e indocumentados. Se deja a menudo a las comunidades locales que hagan frente a los desastres a través de su auto-organización y sus propios medios. Éstas desarrollan un conocimiento detallado de las amenazas a las que se enfrentan, las consecuencias de estas amenazas, las capacidades para hacer frente a las amenazas, y los factores subyacentes que crean barreras para esto. Este conocimiento permite a las comunidades e individuos proteger y mejorar sus vidas, sus medios de vida y sus bienes. Este conocimiento local debe ser el punto de partida para la acción a todos los niveles, ya sea a escala local, nacional o mundial. Primera Línea es una herramienta para recopilar y compartir este conocimiento, que se utiliza a diferentes niveles.

#### Primera Línea:

- recupera el **conocimiento local de todas las amenazas**, cotidianas y extraordinarias;
- **aglutina los datos, de modo que puedan analizarse** por edad, sexo y otros factores socioeconómicos;
- puede utilizarse para **aportar información** a las políticas, planes y proyectos locales, nacionales y mundiales;
- puede ser utilizado para el **monitoreo local** del progreso de todos los marcos post-2015, como los de la reducción del riesgo de desastres, el desarrollo y la adaptación al cambio climático; y
- apoya y fortalece **la acción local y el aprendizaje**.

En la primera línea de los desastres, las personas se enfrentan a la realidad cotidiana de múltiples amenazas.



### ¿Cómo se ha desarrollado Primera Línea? GNDR y Visión de Primera Línea

La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR) es la red internacional más grande de organizaciones comprometidas a trabajar unidas a fin de mejorar la vida de las personas afectadas por los desastres a nivel mundial. El objetivo de GNDR es ayudar a que la sociedad civil vincule lo local con lo global, y que hable con una sola voz colectiva que impulse acciones que reduzcan los riesgos y aumenten la resiliencia de las personas más vulnerables. En su crecimiento, la Red se involucró en una acción compartida, *Visión de Primera Línea* (VPL), que proporcionó una perspectiva local del progreso del Marco de Acción de Hyogo para la Reducción del Riesgo de Desastres mediante la realización de entrevistas con miembros de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil (OSC), y representantes del gobierno local. Aportó informes en los años 2009, 2011 y 2013, y reunió más de 85 000 opiniones basadas en el trabajo de cientos de organizaciones de la sociedad civil. Las revisiones del proceso destacaron que el conocimiento local es un componente importante pero ausente en la comprensión y el fortalecimiento de la resiliencia para la toma de decisiones, los presupuestos y las políticas. Basándose en las experiencias de VPL, hemos desarrollado *Primera Línea* como un medio para reunir y compartir el conocimiento local con el que fortalecer la resiliencia. *Primera Línea se adhiere a todos los elementos de la "Lista de Evaluación de la Realidad" de GNDR, que describe 10 aspectos esenciales para garantizar que la RRD tiene un impacto a nivel local.*<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Fuente: GNDR (2015). Desastres Cotidianos y Héroes Cotidianos.



# Riesgo y resiliencia

Cuando se enfrentan a amenazas, tanto de gran escala como cotidianas, ¿cómo protegen y fortalecen las comunidades sus vidas y medios de vida?

El diagrama del **Círculo de Resiliencia** (derecha) destaca las interrelaciones entre las amenazas que afrontan las comunidades, las acciones que éstas emplean para fortalecer su propia resiliencia, los factores de riesgo subyacentes que crean barreras frente a la acción, y las vías de desarrollo que afectan el modo en que las comunidades viven las amenazas.

## Diversidad de la naturaleza de las amenazas

Las amenazas no sólo son el resultado de desastres naturales, ya que pueden ser de origen ambiental, social, económico y político.

## Acciones: El Anillo de Resiliencia

Las comunidades son a menudo las primeras y únicas en responder a muchas de las amenazas que enfrentan, y emplean diferentes acciones para protegerse. Por ejemplo, frente a la sequía y hambruna rural reiteradas, un agricultor productor de trigo puede:

- absorber el riesgo con la venta de activos para alimentar a su familia
- adaptarse utilizando semillas más resistentes a la sequía
- transformar su medio de vida, cambiando a formas alternativas de ingresos, como la carpintería

La capacidad de las comunidades de absorber, adaptarse y transformarse en respuesta a las amenazas se ilustra con un "círculo de resiliencia", que protege a las comunidades de las amenazas a las que se enfrentan.



### Comunidad

Grupos de personas conectadas a través de sistemas formales e informales de gobierno y de organización en aldeas, pueblos, ciudades y metrópolis.



### Amenazas

Las comunidades se enfrentan a un amplio abanico de amenazas.



### Desarrollo

Cuando el desarrollo es inclusivo y tiene como objetivo beneficiar a toda la sociedad, los riesgos no se ven agravados. Sin embargo, muchas trayectorias de desarrollo nacional o mundial están diseñadas para beneficiar a intereses particulares, aumentando las amenazas que experimentan los segmentos marginados de la población.



## ¿Qué es la resiliencia?

La resiliencia comunitaria es la capacidad de las personas vulnerables y de sus comunidades de proteger y mejorar sus vidas, medios de vida y bienes, cuando están sometidas a amenazas de todo tipo.<sup>2</sup>



## Factores de riesgo subyacentes

Las amenazas a menudo resultan de factores de riesgo subyacentes, por ejemplo, una urbanización mal planificada, la mala gestión de las tierras, leyes de planificación malas o mal aplicadas, o la volatilidad de los precios.

<sup>2</sup> Hay muchas definiciones de resiliencia. La ofrecida aquí es similar a las definiciones de USAID, DFID y Cruz Roja. La definición de UNISDR no ha sido actualizada desde el 2009, y no incluye la noción de progreso o transformación, considerada importante por muchas autoridades.



# Primera Línea: Cómo funciona<sup>3</sup>

¿Cómo funciona *Primera Línea* para apoyar a los héroes cotidianos que abordan los desastres cotidianos?

Panel de Datos de Centroamérica de Primera Línea  
[www.gndr.org/tableau/ca/es](http://www.gndr.org/tableau/ca/es)

## Se inicia con una conversación

La herramienta *Primera Línea* comienza con conversaciones individuales con quienes poseen el conocimiento local: miembros de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del gobierno local. Cada conversación se basa en cuatro preguntas básicas:

**Amenazas:** ¿Cuáles son las amenazas a las que se enfrenta en su comunidad?

**Acciones:** ¿Qué capacidad tienen usted y su comunidad para tomar medidas contra estas amenazas?

**Consecuencias:** ¿Qué efectos tienen estas amenazas en su vida y en su sustento, y en el de su familia y su comunidad?

**Barreras:** ¿Qué factores fuera de su control conducen a estas amenazas?

Los datos pueden filtrarse para ver los resultados por género, edad, ubicación, grupo socioeconómico y otros factores. También pueden filtrarse para mostrar una sola región, país o localidad.

Se muestran las prioridades dadas a las amenazas para todo el conjunto de datos, o después de aplicar cualquier filtro, el gráfico entonces mostrará las prioridades de grupos específicos de personas entrevistadas o de ubicaciones. Se puede seleccionar una amenaza en particular y entonces se mostrarán los gráficos de las 'consecuencias', 'acciones' y 'barreras' declaradas sobre esa amenaza.



Los gráficos que muestran las 'consecuencias', 'acciones' y 'barreras' mostrarán cómo se proporciona información sobre ellas, cuando se selecciona una amenaza en particular. Las 'Consecuencias' proporcionan información adicional sobre la naturaleza de la amenaza. Las 'Acciones' indican la percepción de las capacidades locales, y las 'Barreras' indican las causas subyacentes que limitan la acción.



## De una conversación a muchas

*Primera Línea* tiene la capacidad de recopilar miles de conversaciones individuales en bases de datos locales, nacionales o mundiales, que combinan todas las respuestas. Esta información puede ser analizada por sexo, edad, localización y grupo socioeconómico, entre otros factores.

**En el ámbito local:** Las consultas facilitan la reflexión de la comunidad, lo que resulta en un diálogo y colaboración más amplios, y proporciona una evidencia valiosa para orientar los presupuestos y los planes de acción locales.

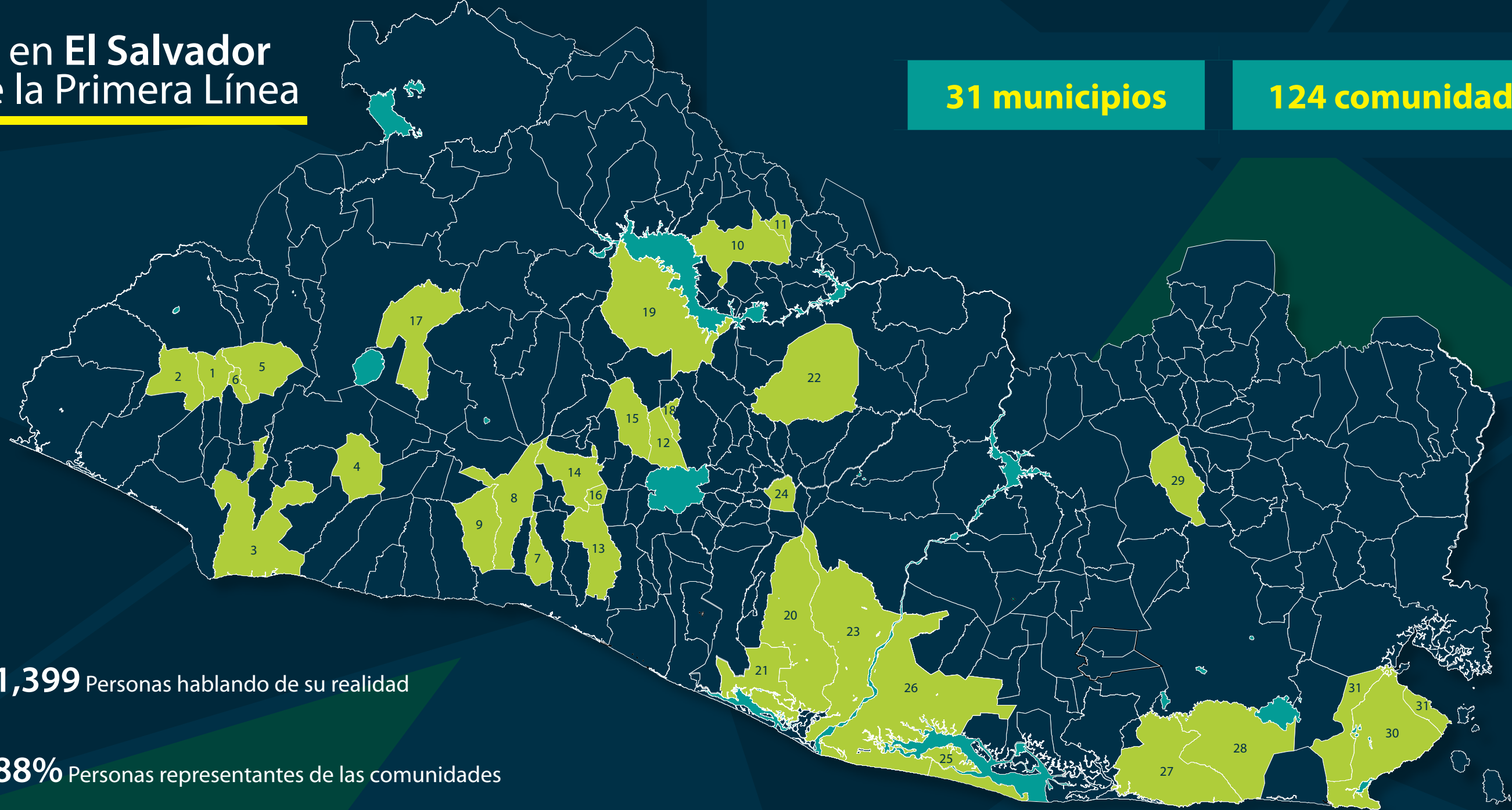
**En los ámbitos nacional y mundial:** Los datos de *Primera Línea* pueden utilizarse para crear políticas y planes nacionales más adecuados y eficaces, asegurando que las realidades a nivel local son a la vez entendidas y consideradas. También puede ser utilizada como una herramienta de monitoreo para medir los avances de los marcos post-2015, entre ellos, los destinados a la reducción del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático.

<sup>3</sup>Fuente: GNDR (2015). Desastres Cotidianos y Héroes Cotidianos.

# La realidad en El Salvador vista desde la Primera Línea

31 municipios

124 comunidades



1,399 Personas hablando de su realidad



88% Personas representantes de las comunidades



10% Representación de Gobierno Municipales



1% Personal de la Dirección General de Protección Civil



1% Organizaciones de la sociedad civil con presencia en las comunidades



22 Niñas



20 Niños



793 Mujeres Adultas

564 Hombres Adultos

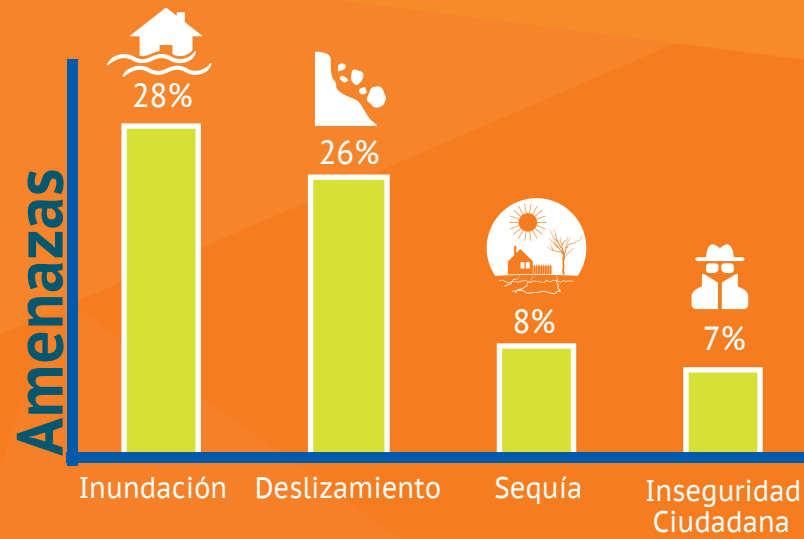
Departamento	Municipio
Ahuachapán	1. Apaneca
	2. Concepción Ataco
Sonsonate	3. Sonsonate
	4. San Julián
	5. Juayua
	6. Salcoatitan
La Libertad	7. San José Villanueva
	8. Santa Tecla
	9. Comasagua
Chalatenango	10. Chalatenango
	11. Las Vueltas

Departamento	Municipio
San Salvador	12. San Martín
	13. Panchimalco
	14. San Salvador
Santa Ana	15. Tonacatepeque
	16. San Marcos
Cuscatlán	17. Coatepeque
	18. San Bartolome Perulapia
La Paz	19. Suchitoto
	20. Zacatecolouca
Cabañas	21. San Luis La Herradura
	22. Ilobasco

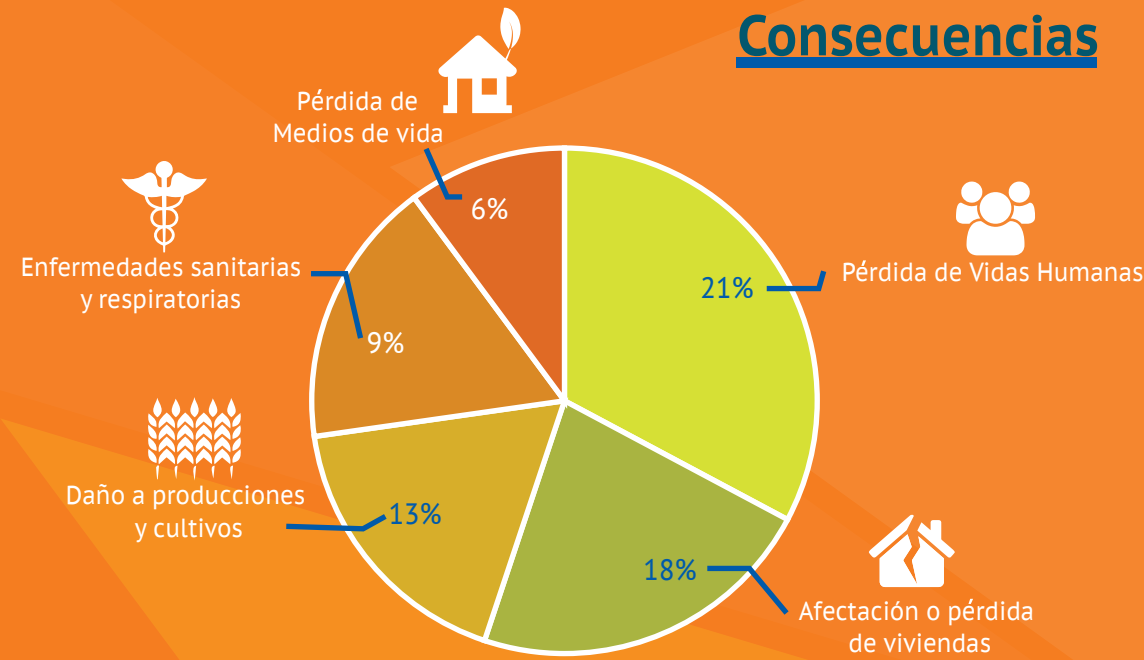
Departamento	Municipio
San Vicente	23. Tecoluca
	24. Verapaz
Usulután	25. Puerto El Triunfo
	26. Jiquilisco
	27. Jucuaran
San Miguel	28. Chirilagua
Morazán	29. Guatajiagua
La Unión	30. Conchagua
	31. La Unión



# Síntesis principal VPL 2014-2015



**91%**
  
 de personas directamente
   
 afectadas por desastres
   
**1,273 personas**



**Acciones**
  
**23%** Campañas de concientización
   
 Inversión para el mejoramiento de Infraestructura y obras de mitigación **17%**
  
**12%** Mejoramiento de técnicas agrícolas; formas de producción, semillas y cuidado de agua y suelo
   
 Mejorar respuesta a emergencias **9%**

**Barreras**
  
 Ausencia de conciencia ambiental **18%**
  
**10%** Falta de interés de autoridades locales (desatención apatía)
   
 Desconocimiento de técnicas productivas **9%**
  
**8%** Débil organización comunitaria para la RRD

# Principales Hallazgos

- Desde la percepción de las comunidades la gran mayoría vive en condiciones de alta vulnerabilidad, con un alto déficit en la organización, sin capacidad de respuesta ante una emergencia, además de no contar con recursos materiales ni personal capacitado para responder a las emergencias.
- La vulnerabilidad tiene a la base los modelos de desarrollo insostenibles prevalentes en el país, y que continúa profundizando las condiciones actuales, por lo que se hace necesario analizar desde el enfoque de buen vivir propuesto por el gobierno como se ejecutarán cambios estructurales para reducirlas.
- Es necesario tener en cuenta el impacto diferenciado de los desastres entre mujeres y hombres, ya que la invisibilización de este en las evaluaciones de daños genera su ausencia también en las propuestas financieras y planes de reconstrucción. Ello incide negativamente en la capacidad de recuperación de las mujeres y por ende de sus familias. Reducir la inequidad entre géneros es imprescindible para reducir la vulnerabilidad de El Salvador.
- Para tener gestión integral del riesgo se debe tener sustentabilidad ambiental, cambio estructural y cambio de paradigmas. Requiere realizar cambios en la sociedad, el pensamiento y la cultura. La sustentabilidad está vinculada a la construcción de nuevas relaciones políticas y económicas internacionales y nacionales que consideren los factores socioambientales y sociodemográficos, junto a la transformación de las culturas y pensamientos acumulativos, para fundamentarse en el equilibrio, equidad y armonía entre las personas sus medios y modos de vida y entre estos con la naturaleza
- A pesar de que se identifica avances positivos en algunos ministerios como el MINED, MARN, MOP en materia de acciones, participación y gestión de riesgos, la mayor prioridad en el pensamiento, acción e inversión de las instituciones estatales está en la respuesta y no en la reducción de vulnerabilidades. Se identifica que el marco legal en el país es débil tanto en su cumplimiento como en su contenido.
- Se reconoce un avance en el establecimiento de tecnologías cercanas a la población para el monitoreo de amenazas, lo cual no se ve traducido en mejora de los sistemas de alerta temprana y la cualificación del personal para su uso.
- La población prioriza la inversión en obras de mitigación e infraestructura, las obras en las líneas vitales deben complementarse con la reducción de las otras vulnerabilidades, incluidas la genérica y política, y el cambio de perspectiva del modelo de desarrollo.
- Se identifica el alto impacto de la sequía y el cambio climático en los daños a la producción y cultivos.
- Los tomadores de decisión a nivel municipal reflejan desconocimiento de los marcos legales en gestión de riesgo y por ende de sus responsabilidades, aunado a ello la población percibe poca apertura de los gobiernos municipales y falta de interés para abordar y resolver las problemáticas.
- Es necesario generar propuestas y resultados claros desde el Foro de Vulnerabilidades en coherencia con su mandato y mejorar el vínculo con la sociedad civil y otros marcos legales complementarios como la ley del agua.

# Retos para la agenda post 2015



- Ante el recién adoptado Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, las autoridades nacionales deben socializar tanto a comunidades y gobiernos locales los compromisos adquiridos por el país al suscribir el nuevo marco, y las autoridades locales y nacionales deben trascender al diseño de políticas públicas y sus respectivos planes, programas y proyectos que se traduzcan en acciones de beneficio a la población, a manera de garantizar la gobernanza y el empoderamiento de las comunidades.
- Se requiere dar continuidad a la gestión del conocimiento y el paradigma de la gestión de los riesgos en función del desarrollo sostenible de nuestros pueblos, teniendo en cuenta la participación y reconocimiento de los saberes de los pueblos originarios.
- Se retome la propuesta misma de la población de profundizar las campañas de sensibilización y que esto nos lleve a traspasar a procesos de transformación, de un riesgo pre-existente a un riesgo manejable, permisible o aceptable, en función de nuestras capacidades de respuesta
- Superar la descoordinación entre los diferentes departamentos de las municipalidades. Este reto de coordinación se profundiza en el recién ejercicio de pluralidad en los concejos municipales, será necesario dejar de lado algo que con mucha frecuencia es denunciado por la población, la cercanía y atención a las comunidades afines al partido gobernante. Y avanzar con ello a la generación de complementariedad de esfuerzos entre los diferentes actores.
- Reformas a la ley de protección Civil, que eviten la existencia de estratos sueltos, verticalidad y favorezca mayor participación de liderazgos comunitarios y de mujeres.
- Los análisis de riesgo deben implicar necesariamente a las comunidades a las que el actual modelo de desarrollo les ha impuesto altas condiciones de vulnerabilidad y tomar en cuenta sus experiencias vividas así como sus análisis y propuestas.
- Ante la vigencia de 15 años del nuevo marco de Sendai, es indispensable establecer mecanismos específicos de contraloría a los cuatro pilares y los siete objetivos acordados que permitan a las comunidades y organizaciones de sociedad civil participar en los procesos de monitoreo e información a la UNISDR, para validar los avances.
- Separación de funciones entre la Secretaria para Asuntos de la Vulnerabilidad y la Dirección General de Protección Civil, que permita ejecutar con mayores recursos sus funciones y que permita evaluar el avance y retos en cada una de sus responsabilidades.
- Formulación participativa, aprobación e implementación de una política integral de gestión del riesgo, que supere la actual visión de respuesta a la emergencia.
- En la actual gestión gubernamental se identifican pasos en pro de cambiar el divorcio en temas de cambio climático y gestión de riesgos, la constitución del Gabinete de Gestión de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, abre la posibilidad de una actuación integral, con el reto de superar la descoordinación interinstitucional y la presión y/o demandas de los grupos con poder económico.
- Visibilizar el rol de las mujeres en la organización comunitaria y como clave para la resiliencia.
- Ante la amenaza de la inseguridad ciudadana se propone analizar el problema con enfoque de género, y fortalecer y apoyar a los gobiernos locales para que diseñen y ejecuten políticas de prevención. También plantea el empoderamiento y fortalecimiento de las mujeres y otras variables que a la base tienen la participación ciudadana y un modelo de desarrollo más equitativo, inclusivo y sostenible.
- Es importante considerar el impacto de los desastres cotidianos en la vida de las familias y sus medios para su consideración en el fortalecimiento de capacidades y recuperación post desastre.





## Agradecimientos

La Mesa Permanente para la Gestión del Riesgo MPGR y la Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico FUNSALPRODESE agradecen profundamente a hombres y mujeres, líderes y lideresas de las comunidades encuestadas, al personal de las alcaldías en los municipios participantes, a las y los integrantes de las comisiones municipales y comunales de protección civil, al personal de la Dirección General de Protección Civil de los diferentes niveles central, departamental y municipal, a las organizaciones de sociedad civil y especialmente a las organizaciones de la MPGR que participaron del estudio de Visión de Primera Línea, así como al equipo que nos acompañó en todo proceso de la investigación. El presente documento es el resultado del esfuerzo colectivo por llevar las voces locales a los procesos de incidencia y transformación a nivel nacional y mundial.



El presente informe ha sido elaborado en el marco del proyecto: "Perspectivas Locales, Cambios Globales: de lo local a lo global en la Reducción del Riesgo de Desastres en Centroamérica" Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Panamá ECHO/DIP/BUD/2014/93011 financiado por el Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea e implementado por el consorcio integrado por la Fundación Ayuda en Acción, Oxfam, Federación Luterana Mundial, Concertación Regional para la Gestión del Riesgo y el apoyo de la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres Organización creadora e implementadora de Visión de Primera Línea y Primera Línea a nivel mundial.



Ayuda Humanitaria  
y Protección Civil

“Este documento cubre las actividades de ayuda humanitaria llevadas a cabo con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en este documento no deben ser tomadas, de ninguna manera, para reflejar la opinión oficial de la Unión Europea y la Comisión Europea no es responsable de ningún uso que pueda hacerse de la información que contiene.”