

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



## La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

### PROGRAMA

SEMANA	ACTIVIDAD	PONENTES
Del 13 al 15 de marzo de 2015	<b>Presentación de la Conferencia y Normas de funcionamiento</b>	
Del 16 al 29 de marzo de 2015. <b>Moderador: Miguel Tomé.</b> España.	<b>1 Sesión Técnica:</b> <i>La participación como derecho ciudadano. Legislaciones nacionales al respecto.</i> <b>Ponente: Carlos Dueñas.</b> España.	<b>Comunicaciones:</b> <b>Edna Palacios.</b> Perú. <b>Didier Pedreros.</b> Colombia. <b>Oscar Torres.</b> México. <b>David Montero.</b> Perú.
<b>Vacaciones de Semana Santa</b>		



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

SEMANA	ACTIVIDAD	PONENTES
Del 6 al 19 de Abril de 2015 <b>Moderador: Luis Saenz de San Pedro.</b> España.	<b>2 Sesión Técnica:</b> <i>Programas de información preventiva y participación ciudadana.</i> <b>Ponente: Elena Puertas.</b> España.	<b>Comunicaciones:</b> <b>Gloria Bratschi.</b> Argentina. <b>Jorge Páez.</b> Argentina. <b>Jorge Aguilar.</b> Ecuador. <b>José Antonio Santiago.</b> México. <b>Didier Pedreros.</b> Colombia. <b>Nerys Vanderhost.</b> R. Dominicana. <b>Carlos Cantillo.</b> Colombia.
Del 20 al 26 de Abril de 2015 <b>Moderador: Andrés García.</b> España.	<b>3 Sesión Técnica:</b> <i>Experiencia de participación ciudadana en simulacros de emergencia.</i> <b>Ponente: M<sup>a</sup> Rosario Guevara.</b> Perú.	<b>Comunicaciones:</b> <b>Henry Rojas.</b> Colombia. <b>Tania Ramirez.</b> México. <b>Saúl Torres.</b> El Salvador.
Del 27 de Abril al 3 de Mayo de 2015 <b>Moderador: Fernando Prieto.</b> España.	<b>4 Sesión Técnica:</b> <i>Las tecnologías de la información y comunicación como instrumento para el fortalecimiento de la cultura preventiva y la participación ciudadana.</i> <b>Ponente: Paloma Díaz.</b> España.	<b>Comunicaciones:</b> <b>Jorge A. Ramírez.</b> Guatemala. <b>Miguel Tomé.</b> España. <b>David Montero.</b> Perú. <b>Silvia Sánchez.</b> Perú.
Del 4 al 17 de Mayo de 2015 <b>Moderador: Carlos Dueñas.</b> España.	<b>5 Sesión Técnica:</b> <i>Aportaciones del sistema educativo a la participación ciudadana para la gestión del riesgo de desastres.</i> <b>Ponente: Ximena Valenzuela.</b> Chile.	<b>Comunicaciones:</b> <b>Victoria Gavilán.</b> Chile. <b>Errol Mejía.</b> Nicaragua. <b>Didier Pedreros.</b> Colombia. <b>Jorge Páez.</b> Argentina.
Del 18 al 24 de Mayo de 2015 <b>Moderadores: Carlos Dueñas y Elena Puertas.</b> España.	Debate de conclusiones y clausura.	

Marzo, 2015



## La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

### PRESENTACIÓN

Estimados amigos de la red “scruzpreventiva”.

Quiero daros a todos las gracias, en primer lugar, por la labor que venís realizando en vuestros respectivos países en pro del desarrollo de la cultura de prevención de riesgos catastróficos.

Resulta, por otro lado, muy satisfactorio ver como la red es utilizada para facilitar el apoyo mutuo entre todos y como está sirviendo para hacer “comunidad” en esa difícil y compleja tarea que, en definitiva, no trata sino de procurar la máxima seguridad y bienestar de nuestros conciudadanos.

Hoy, prácticamente coincidiendo con la inauguración de la Conferencia Mundial de Reducción de los Riesgos de Desastres en Sendai (Japón), damos comienzo a la tercera Conferencia Virtual Iberoamericana, con el título “La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres”.

La Conferencia se desarrollará mediante cinco sesiones técnicas, en las que se van a abordar distintos temas, desde la consideración de la participación en la gestión de riesgos como un derecho ciudadano, a los programas de información preventiva la población, la participación en simulacros, el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y las aportaciones de los sistemas educativos.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Para cada una de las sesiones técnicas vamos a contar con ponencias preparadas por miembros de la red. Mi agradecimiento a todos los ponentes, sin cuya colaboración hubiera sido imposible realizar la Conferencia.

Sin embargo, el éxito de la Conferencia estribará en que todos participéis en la medida de vuestras posibilidades, manifestando vuestros puntos de vista sobre cada uno de los temas que se propongan. La especificidad de este tipo de conferencias hace que la presencia solo pueda hacerse notar mediante la expresión escrita. Os animo pues a todos a una participación tan activa como os sea posible.

De nuevo, muchas gracias a todos.

Juan Díaz Cruz  
Director General de Protección Civil y Emergencias  
Ministerio del Interior  
España

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

1

**Sesión técnica**

16 al 29 de marzo de 2015

## **La participación como derecho ciudadano. Legislaciones nacionales al respecto.**

**Ponente:** Carlos Dueñas. España

**Comunicaciones:**

Edna Palacios. Perú  
Didier Pedreros. Colombia  
Oscar Torres. México  
David Montero. Perú

**Moderador:** Miguel Tomé. España



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## Ponencia

Carlos Dueñas. España

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: REFERENCIA A LA NORMATIVA ESPAÑOLA.

*¿Dices que nada se crea?  
No te importe, con el barro  
de la tierra haz una copa  
para que beba tu hermano.  
¿Dices que nada se crea?  
Alfarero, a tus cacharros.  
Haz tu copa y no te importe  
si no puedes hacer barro.  
A. Machado.*

#### **1.- Consideraciones generales.**

En casos de desastre, cuando se han producido daños y la vida y la seguridad de las personas corren peligro, la actuación, individual y colectiva, de las personas afectadas es la primera respuesta para la protección o, al menos, para la minimización de los daños. Se trata de una actividad consustancial con el ser humano, en tanto trata de velar por su propia supervivencia y la de sus allegados.

Ahora bien, al tratar de la participación ciudadana en la gestión del riesgo de desastres es conveniente superar ese contexto de la acción puntual de respuesta frente a una catástrofe, para centrar nuestra observación en los factores y los procesos sociales generadores de los riesgos y, mas específicamente, en las acciones que pueden evitar que los riesgos se generen o, en otro caso, en las que puedan limitar sus consecuencias.

Si los riesgos son generados socialmente, también lo son los procesos sociales que se han de ver involucrados para prevenirlos. La gestión de estos procesos sociales, dirigidos a la consecución del interés común, es objeto, en las sociedades modernas, de las instituciones públicas, ya sean estas de carácter nacional, regional o local.

De este modo, el estudio de la participación ciudadana en la gestión de los riesgos de desastre, es susceptible de ser reconducido a la participación en la gestión pública de un aspecto concreto de las funciones que corresponde desempeñar a los servicios e instituciones públicas: la reducción del riesgo de desastres.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La participación ciudadana en la gestión pública suele analizarse, al menos, desde dos puntos de vista diferentes, pero complementarios: la participación ciudadana como una condición favorecedora de la eficacia y eficiencia de la gestión pública y la participación como un derecho ciudadano.

Así, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Portugal 2009), comienza señalando que “se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados”. Y continúa afirmando que ese carácter democrático de la gestión pública ha de tener el necesario soporte en “los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como del derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.

La gestión pública debe perseguir dos objetivos fundamentales: por un lado, debe satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos en aquellos aspectos que están encomendados al servicio público, y, por otra parte, debe hacerlo al menor coste posible. Para conseguir estos objetivos, las administraciones modernas se valen de diversos procedimientos: la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los ciudadanos, la generalización de rigurosos sistemas de control interno de los procesos, planes y resultados, y la introducción de mecanismos de transparencia que faciliten información a los ciudadanos acerca de esos procesos, así como la institucionalización de cauces que faciliten la participación ciudadana.

En las sociedades actuales en las que el Estado (entendido en sentido extenso, como conjunto de instituciones de carácter nacional, regional y local, detentadoras del poder político) comienza a ser visto, no solo como garante de la seguridad y de la prestación de determinados servicios a la comunidad, sino como generador del consensos y de la aceptación social por parte de los ciudadanos, la participación ciudadana en un valioso factor que contribuye a la legitimidad del poder político y de las instituciones.

Pero ese enfoque, de raíz economicista, aun persiguiendo el nada desdeñable objetivo de conseguir el mejor uso posible de los recursos, necesariamente limitados, dedicados a la prestación de los servicios públicos, tiene insuficiencias importantes: asigna al ciudadano el papel de mero usuario y a la participación de éste en la gestión pública, el de puro instrumento dirigido a mejorar la eficacia y la eficiencia de los procesos de prestación de bienes y servicios públicos y al fortalecimiento de la legitimidad de los poderes públicos.

La Carta Iberoamericana anteriormente referida, señala que, a los efectos de la misma, “se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

El enfoque de la Carta Iberoamericana, como no podía ser de otra forma, se fundamenta, por tanto, en el enfoque de la participación como derecho ciudadano, ampliando así con ello el propio concepto de ciudadanía en un contexto político e institucional de carácter democrático, entendiendo por ciudadanía el conjunto de derechos y deberes en virtud de los cuales la persona se incardina en la sociedad en la que vive, como miembro de la misma.

En consecuencia, cuando se habla de participación ciudadana se hace referencia a la integración de los ciudadanos, de forma individual u organizada a través de asociaciones, en los procesos de toma de decisiones que atañen a los asuntos públicos que les afectan.

La participación ciudadana en la gestión pública, como señala la Carta Iberoamericana, constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas:

- a) Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.
- b) Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

El derecho de participación ciudadana comprende, a su vez, una serie de derechos instrumentales, que la Carta Iberoamericana desarrolla de la forma siguiente:

- a) Intervenir en las distintas fases del proceso de formación de las políticas públicas.
- b) Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta, independientemente del derecho de ejercer los recursos administrativos y judiciales correspondientes, de conformidad con la legislación aplicable.
- c) Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.
- d) Participar, a través del trámite previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten.
- e) Ser consultado previamente y participar en la elaboración, modificación y revisión de las normas y decisiones que afecten a los intereses de los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados.
- f) Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- g) Ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio, y los entes y órganos de la respectiva Administración pública competente con la que se pueden relacionar para participar.
- h) Denunciar ante las autoridades competentes, cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.
- i) Organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.
- j) Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y de los pueblos indígenas.

Los conceptos hasta aquí manejados son aplicables en su totalidad cuando el objeto de la gestión pública es la reducción del riesgo de desastres. Para facilitar esa participación los Estados han de establecer los cauces necesarios, a la vez que fomentar el asociacionismo específicamente destinado a ese fin. Los canales de participación de esta forma generados, constituyen redes sociales de colaboración ciudadana que son condiciones favorables al desarrollo de la resiliencia social, con las beneficiosas consecuencias que puede reportar, no solo a la prevención, sino a la pronta recuperación en caso de desastre.

En lo que sigue, se tratará, de forma sucesiva, acerca de la reducción del riesgo de desastres como política pública y en consecuencia susceptible de ser tratada bajo el enfoque participativo; acerca de las formas que reviste tal participación, teniendo en cuenta los criterios generalmente aceptados, y para concluir con una breve referencia a la situación de la normativa española en relación con el tema.

### **2.- La Gestión de riesgos de desastre como política pública.**

Ya la antigua UNDRO definía “gestión de riesgos” como “el conjunto de políticas decisiones administrativas y actividades operativas que aplicadas antes, durante o después de los desastres tienen por finalidad evitar la ocurrencia de los mismos o reducir sus consecuencias”.

Más recientemente, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) ha venido a definir “gestión de riesgos” como “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas, para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas y la posibilidad de que ocurra un desastre”.

Recuérdese que por “riesgo” la EIRD entiende, si nos atenemos a la definición publicada, “las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un periodo específico de tiempo, en el futuro”.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La gestión de riesgos de desastres comprende una serie de actividades que convencionalmente se representan en la figura nº1 siguiente.

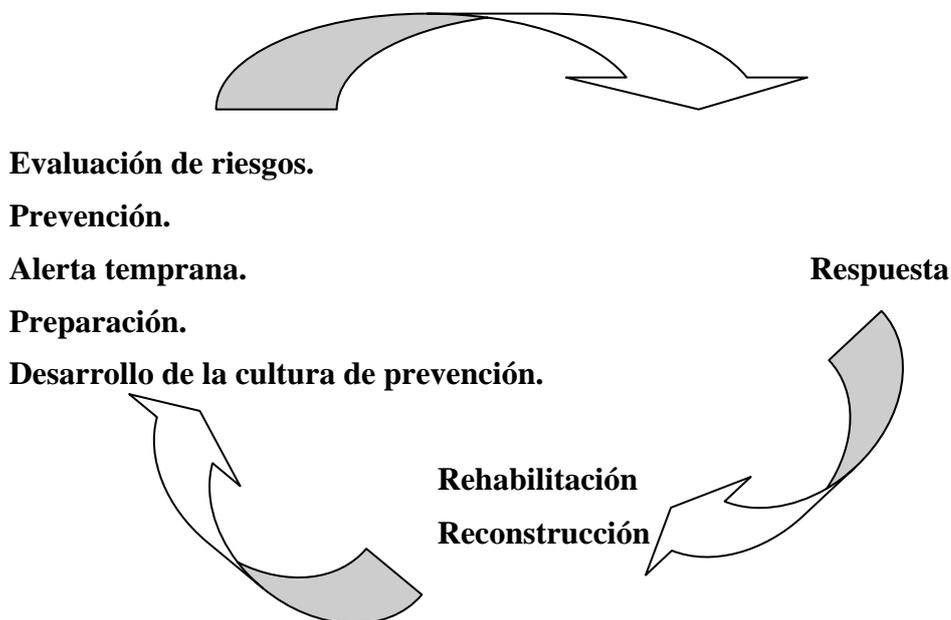


Figura nº 1  
Gestión de riesgos: actividades que comprende

La reducción de riesgos de desastres, también según la EIRD, es definida como el conjunto de “esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante eventos adversos”.

La desproporción existente en la mayor parte de los países, en el tiempo de consolidación de la EIRD de Naciones Unidas, entre los recursos puestos en juego para hacer frente a las emergencias (respuesta, rehabilitación y reconstrucción) frente a los dispuestos para evitar, con carácter previo, este tipo de situaciones, ha dado lugar a la interpretación de que solo pueden considerarse como actuaciones de reducción de riesgos las que se desarrollan antes del desencadenamiento del o de los fenómenos peligrosos que directamente dan lugar a daños y ocasionan víctimas.

Sin embargo, la experiencia nos demuestra sobradamente que todas las actividades que forman parte del ciclo de los desastres tienen una indudable capacidad para la reducción de riesgos, que es preciso considerar y poner en juego para conseguir la necesaria eficacia en el diseño y aplicación de los programas de gestión de riesgos.

Esta apreciación es indudable en las actividades de respuesta, mientras las situaciones de peligro permanecen, pero es también notoria cuando se trata de preparar y ejecutar los planes de reconstrucción de las áreas afectadas por una catástrofe.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Sin negar la incidencia de actitudes y comportamientos individuales en la generación de los riesgos y en la prevención de los mismos, la reducción de los riesgos de desastres es fundamentalmente una acción social, en el sentido de que se trata de un comportamiento colectivo que produce efectos en la comunidad con incidencia en el interés común.

Además, la mayor parte de las actividades que forman parte de los programas de reducción de riesgos tiene una naturaleza tal que han de ser promovidas o realizadas, por o a cuenta de instituciones públicas. Desde el punto de vista de la teoría económica, la reducción de riesgos de desastres puede ser considerada como un bien público, en cuya provisión han de intervenir, mas o menos directamente, dichas instituciones.

Las dos principales características de un bien público, que hacen que el mercado no sea la forma más eficiente de su provisión, son:

- a) Nadie puede ser excluido de su uso o disfrute, esto es, no existe posibilidad de exclusión de los usuarios que no pagan (no exclusión).
- b) El uso por una persona no disminuye la cantidad disponible para otras personas (no rivalidad).

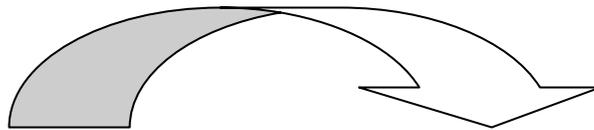
En general las actividades de prevención de desastres suelen dividirse en “no estructurales” y “estructurales”. Las primeras se concretan mediante medidas legislativas de alcance general que hacen referencia al análisis y cartografía de riesgos, a la ordenación del territorio, a la práctica constructiva, la información preventiva a la población, el planeamiento y preparación ante situaciones de emergencia etc. Las segundas tienen que ver con la construcción de defensas ante los riesgos de inundación, de presas de laminación de avenidas, de refugios para el alojamiento de emergencia a la población potencialmente afectada por una determinada amenaza etc.

La mayor parte las actividades referidas tienen las connotaciones de “bien público”, cuya provisión puede efectuarse ventajosamente mediante la gestión pública.

Ahora bien, esa cualidad, esa aparente ventaja del sector público frente al mercado en la provisión de una mayor seguridad para todos los ciudadanos, no se da siempre de forma automática. Es ahí donde entra la participación ciudadana como concepto y práctica instrumentar dirigida a garantizar la eficacia y la eficiencia en la concepción y aplicación de esos programas.

Por consiguiente, los programas de reducción del riesgo de desastres no son únicamente un conjunto de medidas técnicas, a decidir, planificar y aplicar, por los agentes políticos o administrativos encargados de la gestión. Su procedencia, eficacia y eficiencia, pueden mejorar con la participación de los ciudadanos que pueden verse afectados.

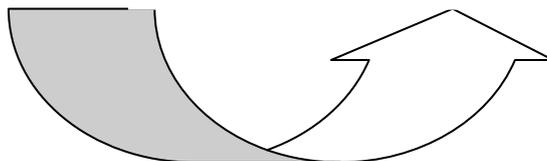
## ACCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



**EFICIENCIA**

**EFICACIA**

**LEGITIMACIÓN SOCIAL**



## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La gestión de riesgos como gestión pública con participación ciudadana.

### **3.- Contenido del derecho a la participación ciudadana en la gestión de riesgos.**

Teniendo en cuenta el contenido del derecho de participación en la forma que es desarrollado en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y tomando como referencia el Convenio de la Comisión Económica para Europa (CEPE/UN) sobre el acceso a la Información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, denominado Convenio de Aarhus, que ha servido de base para el desarrollo de normativa de la Unión Europea en materia de participación ciudadana en la gestión de distintos riesgos, puede sintetizarse el siguiente contenido del derecho de participación ciudadana en la gestión de la reducción del riesgo de desastres :

- I. Derecho a ser informado acerca de los riesgos que pueden afectar.
  - II. Derecho a la información disponible por la Administración pública.
  - III. Derecho a participar en la toma de decisiones relativas a los planes y programas que puedan tener incidencia en la seguridad de las personas, los bienes o el medio ambiente.
  - IV. Derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa.
- I) En cuanto al derecho a ser informado.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Las autoridades públicas han de poner a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre los riesgos que les afecten, y tener en cuenta para ello, las siguientes consideraciones:

- a) Las informaciones sobre los riesgos deberían estar disponibles progresivamente en bases de datos electrónicas fácilmente accesibles al público por medio de las redes públicas de telecomunicaciones.
- b) Los gobiernos publicarán y difundirán a intervalos regulares no superiores a tres o cuatro años un informe nacional sobre riesgos catastróficos y sus consecuencias.
- c) Las legislaciones nacionales impondrán a los titulares de establecimientos cuyas actividades supongan un riesgo importante para personas, bienes o el medio ambiente, a informar periódicamente al público acerca de dichos riesgos.

En caso de emergencia, el órgano administrativo que ejerza la dirección de la emergencia deberá asegurar que los ciudadanos afectados o que puedan resultar afectados, reciban información que les permita:

- a) Adoptar las medidas de prevención, pertinentes y proporcionadas, en relación con la naturaleza e intensidad del peligro de que retrate.
- b) Facilitar las actuaciones de los servicios de intervención y de socorro.

### II) En cuanto al derecho a obtener información.

Las autoridades públicas competentes deberán garantizar que el público interesado pueda consultar, cuando lo pida y de forma gratuita, todas las informaciones que ofrezcan interés en la toma de decisiones sobre la autorización de la construcción de infraestructuras que puedan incidir en su entorno generando o agravando situaciones de peligro para personas y bienes, en particular acerca de:

- a) Descripción del emplazamiento y de las características físicas y técnicas de la infraestructura prevista.
- b) Descripción de los peligros naturales preexistentes a la ubicación de la infraestructura con la aportación de los correspondientes mapas de riesgos.
- c) Descripción de de los peligros que la infraestructura pueda generar en su entorno, incluyendo el agravamiento de peligros existentes.
- d) Descripción de las medidas previstas para prevenir o reducir dichos peligros.

### III) En cuanto al derecho a participar en la toma de decisiones.

Los gobiernos han de promover la participación efectiva de los ciudadanos en una fase apropiada y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por las autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

sobre los riesgos para la seguridad de las personas, los bienes o el medio ambiente. A tal efecto conviene adoptar las disposiciones siguientes:

- a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva.
- b) Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos.

IV) En cuanto al derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa.

Los gobiernos velarán, en el marco de la legislación nacional, porque toda persona que estime que su solicitud de información no ha sido atendida, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente o imparcial establecido por la ley. Además, los procedimientos deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos, sin que su coste sea prohibitivo.

Es obvio que una condición necesaria para la puesta en práctica de estos derechos por parte de los ciudadanos es que los gobiernos y los órganos legislativos establezcan, mediante la normativa legal adecuada, el reconocimiento de los mismos y los cauces y garantías para su ejercicio. Sin embargo, por lo general eso no suele ser suficiente. Una normativa que recoja esos derechos no es garantía para que realmente la participación pueda producirse con eficacia y en la medida esperada.

Para ello, al menos, han de darse dos condiciones: ha de existir en la sociedad una cultura en la que la prevención sea una prioridad y la participación ha de ir generándose de abajo hacia arriba.

Por cultura preventiva puede entenderse el conjunto de creencias, valores, conocimientos, habilidades y experiencias, que conducen a la adopción de decisiones, comportamientos y hábitos, individuales y colectivos, dirigidos a evitar y reducir riesgos para las personas, los bienes o el medio ambiente, a facilitar la recuperación comunitaria y a favorecer, con todo ello, el desarrollo sostenible y el bienestar de las generaciones futuras. La cultura preventiva se genera y transmite socialmente, pero los gobiernos pueden incidir en su desarrollo, principalmente mediante el sector educativo y los programas de información preventiva a la población.

El ámbito más favorable para el ejercicio de la participación en la gestión de riesgos es lógicamente el mismo en el que se produce la participación ciudadana de forma más natural, esto es, en el ámbito del barrio, las comunidades, los municipios. Es por tanto, el ámbito local al que la estrategia pública para la implantación de medidas participativas ha de dar prioridad y privilegiar, al menos en una primera etapa. En esta acción a nivel local es esencial contar con aquellos colectivos con rasgos culturales diferenciados y poblaciones indígenas, garantizar la igualdad de género y la atención a los grupos de población más vulnerables.

En todo este proceso que supone el establecimiento de modelos participativos en la gestión de riesgos, es importante asimismo el contar y apoyarse en el uso de las denominadas nuevas tecnologías de la información y comunicación. Internet y las redes sociales son ya un cauce de diálogo permanente entre los ciudadanos y debe

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

serlo también entre los ciudadanos y los gestores públicos, incrementando así la capacidad de comunicación entre ambos.

## **4.- La normativa española.**

En el momento actual la normativa española en relación con la participación ciudadana en la gestión de la reducción de riesgos de desastres es un reflejo del conjunto de normativa, particularmente en forma de Directivas, emanadas de la Unión Europea, sin perjuicio de las especificidades derivadas del propio derecho interno. A continuación se efectúa una recapitulación de los aspectos fundamentales acerca de la materia, naturalmente sin ánimo de exhaustividad.

En primer término parece obligado referirse a la Constitución Española de 1978, en la que el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública aparece reflejado en los artículos 24 (derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales), 29 (derecho de petición, individual o colectiva) y especialmente en el artículo 105.b sobre el trámite de audiencia, en el que se dispone que la ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Partiendo de esta previsión constitucional se ha desarrollado todo un ordenamiento normativo con respecto al derecho de acceso a la información pública, comenzando por la Ley 307/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo artículo 37 se regula el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. En la Ley 377/2007, de 16 de noviembre, se regula el uso privado de documentos en poder de las Administraciones públicas. En la Ley 11/2007, de 22 de junio, reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Y por último, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con la que se incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el derecho a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

En lo relativo al derecho de audiencia e información pública, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su Art. 24 .c) establece como parte del procedimiento de elaboración de reglamentos que una vez elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia a éstos, durante un plazo no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de organizaciones o asociaciones que los representen y cuyos fines guarden relación

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

directa con el objeto de la disposición; periodo en el que la disposición deberá ser sometida a información pública.

En el ámbito específico de la reducción del riesgo de desastres, es preciso referirse en primer lugar a la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil. En la exposición de motivos de esta Ley se hace una declaración manifiestamente favorable a la participación ciudadana como factor indispensable del éxito de las medidas a adoptar por el sistema público de protección civil. Así se señala que siendo la tarea fundamental del sistema de protección civil el óptimo aprovechamiento de las posibles medidas de protección a utilizar, debe plantearse, en consecuencia “no solo de forma que los ciudadanos alcancen la protección del Estado y de los poderes públicos, sino procurando que estén preparados para alcanzar por si mismos tal protección”. De ahí que “como primera fórmula de actuación haya que establecer un complejo sistema de acciones preventivas e informativas al que contribuye en buena medida el cumplimiento de los deberes que se imponen a los propios ciudadanos, con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que pueda sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso debe utilizar”. Se trata pues de “lograr la comprensión y participación de toda la población en las tareas de protección civil, de las que los ciudadanos son al mismo tiempo sujetos activos y beneficiarios”.

Obviamente, la participación a la que se refiere la Ley de protección civil, en tanto no es concebida como un derecho sino como una mera colaboración de los ciudadanos con los servicios públicos, no reúne las características que se han descrito como convenientes y necesarias en los puntos precedentes. Es esperable que el Proyecto de Ley de protección civil que en estos momentos esta en estudio por las Cortes Generales, pueda corregir estas y otras insuficiencias.

De hecho, la normativa española articulada mediante reglamentos, debidos en su mayor parte a la obligada transposición al derecho interno de la normativa de la Unión Europea, regula ya el derecho de participación en la gestión de riesgos con una concepción más avanzada que la prevista en la Ley 27/1985. Estas disposiciones tienen su raíz en el anteriormente aludido Convenio de la Comisión Económica para Europa (CEPE/UN) sobre el acceso a la Información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Este Convenio, fue acordado el 25 de junio de 1998, en Aarhus (Dinamarca), y dio lugar, para su aplicación en la Unión Europea, a las Directivas siguientes:

- Directiva 2003/4/CE, del 14 de febrero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.
- Directiva 2003/CE, del 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Estas Directivas de la Unión Europea fueron transpuestas al derecho interno español mediante la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia ambiental. En esta Ley quedan recogidos como derechos de los ciudadanos:

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- a) Derecho a ser informado y de acceso a la información disponible por la administración pública.
- b) Derecho a la participación en la toma de decisiones relativas a planes y programas de carácter medioambiental.
- c) Derecho de acceso a la Justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales.

Además de los derechos de todo ciudadano a recurrir los actos u omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos que la Ley 27/2006 reconoce en materia de información y de participación pública, se reconoce también el derecho a ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental. Están legitimadas para ejercer esa acción popular las personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre sus fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes el ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

La Ley 27/2006 establece un Consejo Asesor de Medio Ambiente que, presidido por el Ministro de Medio Ambiente, tiene por objeto facilitar la participación y el seguimiento de las políticas ambientales por parte de los ciudadanos, en el que cuentan con representación:

- Asociaciones no gubernamentales.
- Organizaciones sindicales.
- Organizaciones empresariales.
- Organizaciones de consumidores y usuarios.
- Organizaciones profesionales agrarias.
- Cofradías de pescadores.

A raíz de la aplicación del Convenio de Aarhus en la Unión Europea, sus principios, reglas y procedimientos, han sido utilizados para su aplicación a la gestión de riesgos de desastres, tanto naturales como tecnológicos. Entre los primeros cabe citar la Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, transpuesta al derecho español mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Entre los riesgos tecnológicos, Directiva 2012/18/UE relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, actualmente en proceso de transposición.

## Comunicación

Edna Palacios. Perú

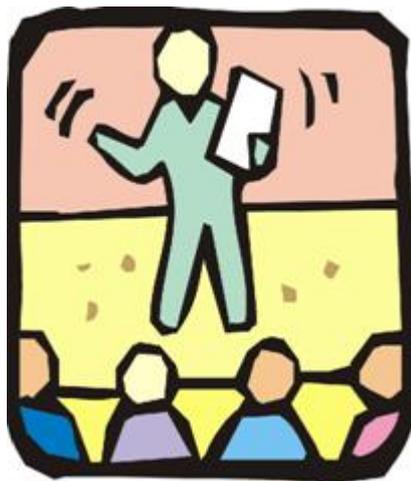
### LA PARTICIPACION COMO DERECHO CIUDADANO

#### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ:**

El proceso de descentralización que se viene desarrollando en el país ha incorporado como uno de sus principios el de la participación ciudadana a nivel nacional, regional y local, consagrando normativamente este tipo de participación en los planes de desarrollo y presupuestos.

Nuestra constitución política reconoce el derecho de participar en los asuntos públicos, así como los derechos de asociación, de reunión, de libertad de expresión, de opinión, de rectificación y de sufragio.

El acuerdo nacional, suscrito por todos los partidos políticos, también promueve y fomenta la participación ciudadana en las decisiones públicas.



La «participación ciudadana» es uno de los caminos que hoy se ofrece para mejorar los regímenes políticos presentes, y abrir paso a prácticas sociales más democráticas. Ante el descrédito de los partidos políticos y su consiguiente pérdida de eficacia como transmisores de las demandas de la población, se procura hoy aumentar la participación de ésta en las decisiones de los gobiernos, ya sean nacionales o locales. Pero la gama que abarcan las formas de participación ciudadana es de lo más difusa, amplia y variada.

Esta comunicación aporta a la ponencia de “Participación como Derecho Ciudadano”, busca delimitar los campos en ese amplio territorio; proponer en cierta forma una clasificación o taxonomía de los modos o tipos de participación, esclareciendo sus mecanismos, costos, los objetivos que se persigue y lo que, a fin de cuentas, normalmente se obtiene.

#### **PROCESO DE PARTICIPACION CIUDADANA**

Es el proceso por el cual las organizaciones de la sociedad civil, junto con el Estado a través de los Gobiernos Regionales y Locales, toman parte en las decisiones vinculadas a la gestión pública y el desarrollo de sus regiones y localidades. Los instrumentos más importantes que expresan los acuerdos tomados en estos procesos son el Plan de Desarrollo Concertado” – PDC y el Presupuesto Participativo. En ambos casos se ha incorporado el Tema de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Desde el año 2002 se cuenta con normas que promueven y regulan la participación de la sociedad civil en la gestión del desarrollo regional y local.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## ¿QUE CONSEGUIMOS AL PARTICIPAR?

Logramos que se utilicen mejor los recursos de los gobiernos regionales y locales que tienen destinados para la inversión. Así, poco a poco, podemos mejorar nuestras condiciones de vida.

Fortalecemos nuestra relación con el Estado en la medida en que generamos compromisos y tenemos responsabilidades compartidas. Luchamos contra la corrupción y los malos manejos porque podemos constituir nuestro comité de vigilancia y control para observar de cerca cual es el desempeño de nuestras autoridades y en qué medida cumplen sus compromisos. Además, podemos exigir que se realicen audiencias públicas en las que se rindan cuentas.

Sin la participación ciudadana no hay democracia. La participación supone la existencia de una ciudadanía real, no de una ciudadanía simbólica, y esto exige superar lo que llaman el vicio de la pasividad. La obra enseña a realizar el tránsito de las diferentes formas de pasividad y dependencias al protagonismo del ciudadano. Concebido en la misma línea que la Guía Fácil de Asociaciones, toda la obra tiene un sentido práctico, con un lenguaje comprensible

## TIPOS DE PARTICIPACION CIUDADANA:

La población Local puede participar en los temas que le interesa de diversas formas:



### ➤ INFORMANDO:

Las personas o grupos requerimos continuamente información sobre acciones, propuestas, programas, o actividades.

### ➤ CONSULTANDO:

Individualmente exponemos nuestras ideas a través de encuestas, foros y talleres, donde también podemos consultar. Asimismo, las comunidades pueden realizar consultas a diversas entidades.

### ➤ DECIDIENDO JUNTOS:

Nuestros representantes, las organizaciones comunales y los sectores interesados estudian, discuten y participan en la toma de decisiones que afectan a la población.

### ➤ ACTUANDO JUNTOS:

Tomamos parte en los acuerdos mediante la acción conjunta responsable y compartida.

### ➤ APOYANDO LOS INTERESES COMUNITARIOS:

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Los especialistas que trabajan en las distintas instituciones del Estado nos asesoran en la toma de decisiones y en la elaboración y ejecución de proyectos. Asimismo, orientan a los pobladores y los capacitan para que ellos mismos sean los responsables de solucionar los problemas que les afectan directamente.

## LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERU

El 17 de diciembre de 2010, el Acuerdo Nacional, amplía el acta suscrita el 22 de julio de 2002, para incorporar la trigésima segunda Política de Estado, Gestión del Riesgo de Desastres, que sería implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la Participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES

El Reglamento de la Ley N° 29664 Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) en Perú, (Ley y Reglamento aprobado el año 2011), define a la

### Cultura de prevención:

Como el conjunto de valores, principios, conocimientos y actitudes de una sociedad que le permiten identificar, prevenir, reducir, prepararse, reaccionar y recuperarse de las emergencias o desastres. La cultura de la prevención se fundamenta en el compromiso y la participación de todos los miembros de la sociedad.

Esta misma norma, establece que es obligatoria la participación de las organizaciones sociales a través de sus representantes en las Plataformas de Defensa Civil<sup>1</sup>

## Implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú

La implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se logra mediante el planeamiento, organización, dirección y control de las actividades y acciones relacionadas con los procesos y sus respectivos subprocesos, en ese sentido, se cuenta con 7 Procesos (Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo, Preparación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción)

Dentro de los Subprocesos de la Estimación del Riesgo, encontramos la Participación social<sup>2</sup> que establece desarrollar mecanismos para la participación de la población, las entidades privadas y las entidades públicas, en la identificación de los peligros y de las vulnerabilidades.

<sup>1</sup> **Artículo 19.-** Las Plataformas de Defensa Civil son espacios permanentes de participación, coordinación, convergencia de esfuerzos e integración de propuestas, que se constituyen en elementos de apoyo para la preparación, respuesta y rehabilitación.

<sup>2</sup> **Artículo 24.2** del DS.048-2011-PCM.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

De igual forma, la Participación social está contemplada como un subproceso del proceso de Prevención y Reducción del Riesgo que en el primer caso establece desarrollar mecanismos para la participación de la población, las entidades privadas y las entidades públicas en el establecimiento de metas de prevención de riesgos y en la formulación de los planes de desarrollo territoriales y sectoriales; en el segundo caso para establecer las metas de reducción del riesgo de desastres.

En el Proceso de Preparación la participación de la población es fundamental, sobre todo a nivel Local, en base a los escenarios de riesgo, para poder responder eficazmente a las emergencias, sobre todo en la elaboración de sus Planes tanto de Preparación, de Contingencia y Respuesta.

En zonas afectadas por desastres, la normalización progresiva de los medios de vida, se realiza mediante la participación coordinada de los tres niveles de gobierno, incorporando al sector privado y a la población<sup>3</sup>.

### **MECANISMOS DE COORDINACIÓN, PARTICIPACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO**

La Presidencia del Consejo de Ministros, que actúa como ente rector de la GRD en el Perú, promueve la coordinación y articulación con entidades de la sociedad y el sector privado.

CENEPRED establece los lineamientos y los procesos de formulación y participación relativos a estimación, prevención, reducción del riesgo y reconstrucción.

INDECI establece los lineamientos y los procesos de formulación y participación relativos a la preparación, respuesta y rehabilitación.

### **EL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE - PLANAGERD**

El PLANAGERD, contempla dentro del Objetivo Estratégico N° 6:

*“Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención”*

Tema que será abordada por mi colega David Montero, por la importancia que tiene y ser el instrumento del cual se derivan todos los Planes.

---

<sup>3</sup> Artículo 34.2 del DS.048-2011-PCM.

## Comunicación

Didier Pedreros. Colombia

### **Legislación Colombiana: De la atención de emergencias y desastres a la gestión del riesgo de desastres: Un proceso de aprendizaje reactivo.**

**Por: Didier Ferney Pedreros Vega.** Administrador de Empresas UN. Especialista en Evaluación de Riesgos y Prevención de Desastres Uniandes. Mágister en Gestión del Riesgo y Desarrollo, ESING. Docente de Investigación de la Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares, ESING, y Director General de la ONG Fundación para la Gestión del Riesgo, FGR, con Sede en Bogotá, Colombia.

Contacto: [dpedreros@gestiondelriesgo.org](mailto:dpedreros@gestiondelriesgo.org); [dpedreros@outlook.com](mailto:dpedreros@outlook.com)

Celular: +57 315 3559632.

#### **INTRODUCCIÓN:**

En general, el concepto de gestión del riesgo de desastres ha tenido una evolución radical en los últimos 40 a 50 años, pasando de centrar el tema en dioses, dónde se asigna la responsabilidad y culpabilidad de un evento de este tipo a simples actos divinos, a la accidentalidad de los mismos, pasando por endilgársela a los fenómenos naturales, tales como sismos, tormentas, tornados, lluvias, etc., dónde para evitar las pérdidas que estos eventos generaban, poco se podía hacer, dado lo “irresistible” de los mismos.

La teoría luego se desarrolla hacia lo social, pasando de simplemente la atención de emergencias, a analizar el papel fundamental de la sociedad en el génesis de los desastres, y ante ello hay que tener niveles de preparación y equipamiento excelentes, con el fin de que cuando se produzca el evento, los cuerpos de “socorro” lleguen cuanto antes a ayudar. Pasamos por teorías de Atención de Emergencias, Atención Pre Hospitalaria (APH), a hablar posteriormente de manejo de emergencias, prevención de emergencias, administración de emergencias y desastres, prevención y atención de desastres, gestión de desastres y por último, gestión del riesgo de emergencias y desastres.

Todo esto en tan solo 40 años, lo que a su vez ha implicado que muchas de los contextos y normatividades se deban desarrollar a la par. Y se indica específicamente “tengan que desarrollarse a la par”, entendiendo que muchas veces los mismos desarrollos no obedezcan a un cambio de concepto, sino más bien a un cambio de moda.

Los primeros avances en legislación en el tema en Colombia correspondieron a la legislación que en protección y defensa civil se declaró en la década de los cincuentas (50s), o a las reacciones de respuesta posteriores a un gran evento, una emergencia o

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

un desastre, que obligó a legislar sobre el tema. Sin embargo, eso en sí ya era un problema, por que la legislación no pretendía prevenir nada, sino reaccionar a algo que ya había pasado y son muchos los casos en los cuales, por ser legislación de respuesta, urgente, inmediata, la capacidad de participación de la comunidad fue mínima.

Ahora, con los cambios de conceptos, los cambios legislativos no corresponden a un desarrollo del concepto mismo, sino a mantener esos conceptos “de moda”, aún sin entenderse el trasfondo del cambio que han tenido. Pero la comunidad debe entender y debe participar de dichos adelantos, ya que sin entenderlos, no los adoptaran.

El presente documento pretende analizar dichos cambios a la luz del desarrollo histórico que Colombia ha tenido, la participación comunitaria involucrada, no solo en tragedias sino en ideas y conceptos, para llegar a lo que actualmente tenemos: la gestión del riesgo de desastres.

## 1. DESARROLLO NORMATIVO EN COLOMBIA.

### 1.1. Decreto 3398 de 1965.

En medio de la guerra fría, luego de que se acabara la segunda guerra mundial, en Colombia, mediante Decreto 3398 de 1965 (Ley de Defensa Nacional), crea la Defensa Nacional, e indicando en su título I lo siguiente<sup>4</sup>:

Artículo 6. Defensa Civil es la parte de la defensa nacional que comprende el conjunto de medidas, disposiciones y órdenes no agresivas, tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y bienes del conglomerado social.

Es este un intento de consolidar el tema de los desastres, en el marco de la protección civil que buscaba la actuación correcta e inmediata de las personas en caso de ataque armado a un país del hemisferio, por otro país enemigo, siendo tomada la acción de la naturaleza, como negativa y siendo esta, la naturaleza, la mala, junto con el enemigo y que genera los efectos sobre la vida, bienes y conglomerado social.

La participación comunitaria en este tipo de normas es más bien mínimo, en la medida en la que nacen de proyectos de protección, de defensa en ministerios de Guerra o de Defensa.

### 1.2. Ley 9 de 1979.

Tal vez uno de las primeras normas que en Colombia intentó regular el tema es el Código Sanitario Nacional, Ley 9 de 1979, de enero 24, por la cual se dictan medidas sanitarias, que en su título VIII hablaba de “desastres” e indicaba que el título buscaba<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> NORMAS, COLOMBIA. Decreto 3398 de 1965. Ley de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia. 1979.

<sup>5</sup> NORMAS, COLOMBIA. Ley 9 de 1979, por la cual se dictan medidas sanitarias. Título VIII, Desastres. Colombia. 1979.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- a. Tomar las medidas necesarias para prevenir, si fuere posible, los desastres o para atenuar sus efectos;
- b. Prestar ayuda y asistencia en casos de desastres;
- c. Controlar los efectos de los desastres, especialmente en lo relacionado con la aparición y propagación de epidemias;
- d. Mantener durante el período de rehabilitación y reconstrucción el saneamiento ambiental de la comunidad afectada por desastres;
- e. Definir el estado de vuelta a la normalidad de una comunidad afectada por un desastre; y
- f. Determinar responsabilidades, competencia y jurisdicción de las autoridades que, en momentos de emergencia tengan a su cargo el cumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y sus reglamentaciones.

La norma es interesante en la medida en la que indica que buscaba tomar “las medidas necesarias para prevenir, “si fuera posible” los desastres o para atenuar sus efectos. En ese sentido, la normatividad tiene el concepto de que los “desastres” pueden ser de carácter “irresistible” muchas veces, y se debe prestar ayuda para atender sus efectos y especialmente “las epidemias”, afirmando de facto que se “propagarán” las mismas y que esas consecuencias se deben rehabilitar y reconstruir.

La misma crea el Comité Nacional de Emergencia, y a nivel departamental (provincial) y local, crea Comités que se encargan del tema. Cada Comité tendrá un representante del Ministerio de Salud.

Posteriormente la norma habla de que las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos hablan de hacer análisis de vulnerabilidad y estas mismas autoridades deberán “tener sistemas y equipos de información adecuados para el diagnóstico y la prevención de los riesgos originados por desastres”<sup>6</sup>.

Luego indica como se deben hacer el planeamiento de las operaciones de emergencia, los planes de contingencia, la capacitación, las alarmas, de las medidas a tomar en caso de desastre, las autoridades, la coordinación y el personal de socorro, así como la vuelta a la normalidad.

En general es una norma que busca determinar acciones de respuesta, más muy pocas de prevención y mitigación, pero que esta vez complementa que lo que había hecho desde el Ministerio de Defensa con la Defensa Civil Colombiana y lo asume desde el área de Salud, viéndose el tema como la minimización de la posibilidad de que haya problemas de salud, epidemias.

El tema tampoco es desarrollado por las comunidades, ya que los especialistas, esta vez de las Ciencias de la Salud, son las que desarrollan la normatividad, y la comunidad, una vez más en este intento normativo es objeto de legislación y no sujeto

---

<sup>6</sup> Ibídem.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

de la misma, participativo y que puede aportar de forma positiva y decidida en la prevención de emergencias y desastres. Nuevamente se ve el problema desde lo ya ocurrido (el desastre) y de sus consecuencias (problemas de salud), y no desde lo preventivo.

## 1.3. Decreto 1400 de 1984.

El siguiente intento normativo fue el Decreto 1400 de 7 de junio de 1984, “Por el cual se adopta el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes”<sup>7</sup>, es el Primer Código de este tipo en el país, sin embargo el mismo surge como iniciativa a la destrucción que se observó en muchas edificaciones en el terremoto que ocurrió en la Ciudad de Popayán, al Sur Occidente del país, el jueves santo 31 de marzo de 1983, cuando a las 8:15 a.m., un sismo de Magnitud 5.6 generó del orden de 250 personas muertas, 1.500 heridos, 4.964 construcciones destruidas y 13.796 viviendas con daños muy graves<sup>8</sup>.

En ese sentido, las pérdidas tan grandes a nivel de edificaciones y construcciones, viviendas, en un sismo que aparentemente no es muy fuerte, generó la conciencia en las autoridades para lograr promulgar el citado decreto.

Se observa, una vez más y desafortunadamente, que el tema de regular las construcciones surge no como una iniciativa preventiva, sino reactiva, ante las consecuencias que tuvo un sismo en el país. Desafortunadamente el evento no logró actualizar el marco legal general de desastres en el país.

Esto históricamente hablando se manifiesta de esta forma, ya que muchos de los conceptos de prevención de desastres, de teoría social de desastres, de los desastres como problemas del desarrollo, solo se están gestando en otros países, Estados Unidos o Europa, libros como el del Wijkman y Timberlake<sup>9</sup> llamado “Desastres Naturales, Actos de Dios u Obra del Hombre”, solo se han recién escrito y publicado por el International Institute for Environment and Development (1984) y Earthscan, está hasta ahora cambiando el concepto de irresistibilidad de los desastres, de ser culpa de los fenómenos naturales, junto a otros autores y a diversos científicos Colombianos que buscaron impulsar el tema, entre ellos Omar Darío Cardona Arboleda, Camilo Cárdenas, Juan Pablo Sarmiento.

En ese sentido, esta norma, por ser tan técnica, y esta vez desde lo Ingenieril, estructural, también es desarrollada sin la presencia masiva comunitaria, aunque también pretende generar norma sobre un tema que afectó gravemente a la comunidad, o que la puede afectar si se repiten eventos sísmicos.

## 1.4. Ley 46 de 1988 y Decreto Ley 919 de 1989.

Posterior al desastre de Armero, Departamento de Tolima, Colombia, el 13 de noviembre de 1985, en el cual la erupción del Cráter Arenas del Volcán Nevado del

<sup>7</sup> NORMAS, COLOMBIA. Decreto 1400 de 7 de junio de 1984, “Por el cual se adopta el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes”. Colombia. 1984.

<sup>8</sup> EL PAYANÉS. En <https://elpayanes.wordpress.com/2012/03/30/1849/> Consultado el 27 de febrero de 2015.

<sup>9</sup> WIJLMAN, A. y TIMBERLAKE, L. Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man 7 Londres: Earthscan. Londres. 1984.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Ruiz, que generó un lahar que se desplazó hasta esta población y generó la muerte de más de 20.000 personas<sup>10</sup> y la destrucción total del pueblo, así como la afectación parcial de las poblaciones de Chinchiná y Villa María, en el Departamento de Caldas, con cerca de 3.000 personas muertas.

El evento no solo demostró el escaso nivel de preparación que tenían las autoridades, sino que generó una importante discusión sobre el grado de responsabilidad del Gobierno Colombiano en su momento, tanto nacional como regional, sobre las actuaciones que tuvieron desde los instantes mismos en los que el Volcán manifestó actividad unos meses antes de la erupción, la respuesta misma e incluso los procesos de reconstrucción y reubicación de sobrevivientes<sup>11</sup>.

Sin embargo, el esfuerzo de académicos y técnicos, logra que unos meses después del evento se cree la Oficina Nacional para la Atención de Desastres de la Presidencia de La República, desde dónde se da un impulso al tema legal y tres años después del evento, se promulga la ley 46 de 1998, "Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones"<sup>12</sup> y posteriormente se reglamenta con el Decreto ley 919 de 1989, por la cual "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones"<sup>13</sup>.

Los citados Ley y Decreto Ley son, en su momento, de avanzada, en la medida en la que aún antes de la declaración de la actual Constitución de Colombia de 2001, adelantó y asumió una serie de conceptos importantes que fueron la base para otros sistemas que se desarrollaron en el continente y fue ejemplo en el mundo sobre como se debía abordar el tema.

En síntesis, indica que<sup>14</sup>:

- a. Indica la responsabilidad que tiene el estado en la coordinación del tema.
- b. Fundamenta el tema en las autoridades y en las comunidades y no en la protección civil o los cuerpos de socorro o de atención primaria en salud.
- c. Responsabiliza también a los privados, a las comunidades y al nivel local y regional en el tema.

---

<sup>10</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. OFICINA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES. Nosotros La gente del Volcán. Prevención de Riesgos con participación comunitaria. Primera Edición. Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia. Abril de 1988. Bogotá, Colombia. Pág. 23.

<sup>11</sup> Ibídem. Pág. 23.

<sup>12</sup> NORMAS COLOMBIA. Ley 46 de 1998, "Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones" Bogotá, 1998.

<sup>13</sup> NORMAS COLOMBIA. Ley 919 de 1989, por la cual "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones". Bogotá, 1989.

<sup>14</sup> REVISTA VIRTUAL REDESMA. En

[http://revistavirtual.redesma.org/vol12/pdf/legislacion/sistema\\_atencion\\_desastres\\_Col.pdf](http://revistavirtual.redesma.org/vol12/pdf/legislacion/sistema_atencion_desastres_Col.pdf)

Consultado el 25 de febrero de 2015.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- d. No crea un aparato estatal para el tema, sino que lo minimiza en una oficina de coordinación y asigna responsabilidades a los entes que existen en el nivel nacional (Presidencia, Ministerios, Organismos de Seguimiento y control, autoridades civiles, militares y policiales), regional (Gobernaciones, intendencias y comisarías en su momento) y en lo local (Alcaldías), es decir, enfatiza en la descentralización.
- e. Enfatiza en el trabajo que se tiene que hacer en prevención y le quita protagonismo a la respuesta, es un sistema de Prevención y Atención de desastres.
- f. Consolida el proceso en un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que busca coordinar esfuerzos, determinar responsabilidades, asignar recursos y
- g. Fortalece un Fondo de Recursos al cual acudir en caso de desastre, llamado el Fondo Nacional de Calamidades.

Este momento es crucial, ya que las consecuencias de Armero no se habían olvidado, los cimientos sociales fueron severamente movidos y en general la institucionalidad tomó la batuta, con apoyo de muchos científicos de la época, en darle la importancia e impulso al tema, cambiando las bases asistencialistas y promulgando la descentralización y baja burocracia en el tema, asignando responsabilidades a los entes existentes, siendo la base fundamental del tema la prevención.

En ese sentido, el componente social, aunque desarrollado por técnicos, involucra a las comunidades las hace esta vez sí, sujetos del proceso de prevención y atención de desastres, sentó las bases para responsabilizar a las instituciones existentes, creando solo unas pocas, siendo la comunidad la base desde la que debe partir el esquema y a su vez es actor participativo.

### 1.5. Ley 1523 de 2012.

En Colombia, luego del Terremoto de Paéz el 6 de junio de 1996, del Terremoto de Armenia del 25 de enero de 1999, de la temporada de inundaciones generada por el Fenómeno de la Niña entre 2010 y 2011, y luego de diversas iniciativas, entre ellas la Corporación Alma Mater<sup>15</sup>, que buscaban una actualización de las normas de 1988 y 1989 que regulaba el tema.

El ánimo, más que de pasar de prevención y atención de desastres a gestión del riesgo de desastres, se centró en cambiar la conceptualización de base y actualizar la norma a las condiciones actuales técnicas y operativas del gobierno y del país, así como las técnicas del tema, promulgando, luego de una serie de consultas a expertos y a diversas entidades, la Ley 1523 de 2012, por la cual “Por la cual se adopta la

---

<sup>15</sup> CORPORACIÓN ALMA MÁTER. Estudio y propuesta Técnica para la Reforma y Modernización de la Legislación Colombiana en Prevención y Atención de Desastres. Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos. Bogotá, Colombia, Agosto de 2001.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”<sup>16</sup>.

La norma, en general indica<sup>17</sup>:

- a. La gestión del riesgo es “un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.
- b. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.
- c. Está íntimamente relacionada con la planificación del desarrollo seguro.
- d. Se basa en 13 principios, a saber: De igualdad, de protección, de solidaridad social, de auto conservación, participativo, de diversidad cultural, del interés público o social, de precaución, de sostenibilidad ambiental, de gradualidad, sistémico, de coordinación, de concurrencia, de subsidiariedad y el de oportuna información, que sustentan todo el proceso.
- e. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.
- f. Tiene tres objetivos específicos: Conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.
- g. Tiene una estructura relativamente pequeña y se encarga de Coordinar, dependiendo de la Presidencia de la república, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- h. Asigna roles y responsabilidades a las entidades.
- i. Regula el tema, reglamente la presentación de planes y desarrolla el Fondo de Gestión del Riesgo.

La norma, en particular, asciende de nivel a la Coordinación del tema, que antes dependía de un Ministerio y ahora depende de la Presidencia de la República y

---

<sup>16</sup>Ley 1523 de 2012, por la cual “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 2012.

<sup>17</sup> Ibídem.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

desarrolla el tema en tres pilares, conocimiento, reducción y respuesta, no siendo uno u el otro más importante, sino asignando la responsabilidad similar.

A nivel comunitario, el proyecto de norma determina que debe haber participación comunitaria en su formulación, teniendo en cuenta lo que decían comunidades como las académicas, técnicas, comercial, de participación, sociales, de atención, cuerpos de socorro, los cuales, bajo una serie de mecanismos formulados por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, trató de tener en cuenta todos los comentarios emanados de estas comunidades y de sus representados, para involucrarlos en una norma que, no siendo perfecta, involucró los aspectos técnicos de avanzada y el desarrollo histórico del tema en Colombia, la experiencia en desastres, así como la voluntad de disminuir posibles efectos de eventos actualmente en desarrollo, como la variabilidad climática y el cambio climático.

Ahora bien, esto a nivel de norma de alta jerarquía, es decir, una ley. Sin embargo hay un reto importante en que la reglamentación de la misma, mediante decretos, resoluciones, ordenanzas, etc., en los niveles regionales y locales, se desarrolle de la misma manera, es decir, no solo desde la cabeza de organismos y personas técnicas o académicas, sino que involucren a las comunidades en su desarrollo, que no sea un “copy – paste (copiar-pegar)” sino que tenga en cuenta las emergencias y desastres ocurridas en la región y en lo local, que desarrollen las experiencias propias de las comunidades, su contexto geográfico e histórico,

## 2. CONCLUSIONES.

En general, el desarrollo de las normas en Colombia y la participación social han obedecido a varios factores:

1. Antes de 1970, se toma desde el punto de vista de la guerra civil y la protección y la defensa civil. La participación comunitaria es mínima y se toma desde los ministerios de defensa, como única opción a un ataque o a un desastre.
2. Entre 1970 y 1983, a la necesidad de incluir pequeños desastres que habían ocurrido en el país, pero que no lograron que se regulara de forma definitiva y completa. Las existentes se desarrollan desde la protección social, ministerio de salud. Lo comunitario tampoco tiene una participación activa.
3. Entre 1983 y 1985, a la ocurrencia del terremoto de Popayán, pero que no cambió la cimentación del tema, sino de la especialidad de Sismoresistencia. Estas normas se asumen desde lo técnico y lo académico y por ser tan especializada, obviamente, no tiene la participación de las comunidades.
4. Entre 1985 a 2004, al desastre de Armero, pero a la decisión científica y técnica de actualizar el tema, pero que no volviera a ocurrir un evento similar a este. En esta ocasión la comunidad es objeto y sujeto de las normas. Se tiene en cuenta que son parte del desarrollo de la norma y de la aplicación de la norma.
5. Entre 2004 y 2014, al desarrollo del tema a nivel internacional, a la recomendación de agenda de expertos, desarrollos muchos de los cuales tiene la participación directa y decidida de científicos colombianos, entre ellos Cardona, Wilches,

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Ramírez. La participación social, desde escenarios sociales, académicos y técnicos, no solo en la ley y en la regulación comienza su desarrollo.

6. En 2011 ocurre la emergencia invernal de La Niña, lo que hace que el nuevo Gobierno se decida a actualizar la norma, lo que efectivamente ocurre en 2012. La formulación de esta norma ya tiene un componente social y académico importante, mediante talleres, charlas, se socializa el proyecto y mediante mecanismos diversos, las entidades encargadas involucran los comentarios que se les hace para mejorar la norma.

Es así como las normas han tenido una evolución y en general han sido coherentes con el desarrollo del tema, pero muchas veces como respuesta a un evento dado. Se puede decir en este momento que la norma está a tono internacional, tiene los fundamentos técnicos y científicos más importantes y busca basarse en el desarrollo, en lo ambiental, en el ordenamiento, en lo humanitario y en todos los temas relacionados.

Sin embargo, esa evolución puede generar problemas, pues los cambios a la luz de la comunidad pueden verse como simplemente anecdóticos, más no basados en un cambio de paradigmas, cuando muchas veces no se les explican adecuadamente.

El reto, en este momento, no es tener regulaciones, leyes o decretos a tono, sino seguir reglamentando el tema a todos los niveles y socializando esos cambios en las comunidades, para que los interpreten de forma adecuada y que lo que ha pasado en los últimos 40 años, que el sector privado se involucre y que las Entidades Sin Ánimo de lucro (ESAL), asuman los roles que tienen en el tema. Que los niveles regionales y locales se sigan fortaleciendo y últimas que la gestión del riesgo se desarrolle conforma sus bases actuales, es decir, la medición de riesgos, la socialización de los mismos, la prevención y mitigación, la respuesta a emergencias, la preparación para la rehabilitación y reconstrucción y el aseguramiento, como un todo, como un proceso.

Lo importante es que se haga una mezcla correcta a nivel regional y local entre los técnicos y académicos, los representantes sociales, así como el contexto geográfico e histórico de la región, para que lo regulado, a la luz de la ley, sea adecuado y conforme a esa comunidad.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## BIBLIOGRAFÍA.

- BLAKIE, Piers; VANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben. Vulnerabilidad, El entorno social de los Desastres. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colombia. 1996. Pag. 30.
- CARDONA, A. Omar Dario. Desastres y Evaluación de Riesgos. Aspectos Conceptuales. 1997. Pág. 1.
- CARDONA, A. Omar Dario. Estudio y Definición de Criterios para el Diseño y Desarrollo de la Política de Prevención de Desastres. Ministerio del Medio Ambiente. Documento: Desastre, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. "Marco Conceptual". Santafé de Bogotá. Mayo de 1997.
- CARDONA, A. Omar Dario. Estimación Holística del Riesgo Sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Catalunya. Barcelona. 2001.
- CORPORACIÓN ALMA MÁTER. Estudio y propuesta Técnica para la Reforma y Modernización de la Legislación Colombiana en Prevención y Atención de Desastres. Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos. Bogotá, Colombia, Agosto de 2001.
- EL PAYANÉS. En <https://elpayanes.wordpress.com/2012/03/30/1849/> Consultado el 27 de febrero de 2015.
- HERMELIN, Michel. Medio Ambiente y Plan de Desarrollo Municipal. Cámara de Comercio de Bogotá. 1993. Fondo Nacional de Calamidades, PNUD, DHA, UNDRO. Pág. 13.
- Ley 1523 de 2012, por la cual "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 2012.
- NORMAS COLOMBIA. Ley 46 de 1998, "Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones" Bogotá, 1998.
- NORMAS COLOMBIA. Ley 919 de 1989, por la cual "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones". Bogotá, 1989.
- NORMAS, COLOMBIA. Ley 9 de 1979, por la cual se dictan medidas sanitarias. Título VIII, Desastres. Colombia. 1979.
- NORMAS, COLOMBIA. Decreto 3398 de 1965. Ley de Defensa Nacional. Bogotá, Colombia. 1979.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- NORMAS, COLOMBIA. Decreto 1400 de 7 de junio de 1984, “Por el cual se adopta el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes”. Colombia. 1984.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. OFICINA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES. Nosotros La gente del Volcán. Prevención de Riesgos con participación comunitaria. Primera Edición. Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia. Abril de 1988. Bogotá, Colombia. Pág. 23.
- SARMIENTO. Juan Pablo. Metodología Plan local de Emergencias y Contingencias PLECs. Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Santafé de Bogotá. 1998. Módulo del participante.
- REVISTA VIRTUAL REDESMA. En [http://revistavirtual.redesma.org/vol12/pdf/legislacion/sistema\\_atencion\\_desastres\\_Col.pdf](http://revistavirtual.redesma.org/vol12/pdf/legislacion/sistema_atencion_desastres_Col.pdf) Consultado el 25 de febrero de 2015.
- WIJKMAN, A. y TIMBERLAKE, L. Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man 7 Londres: Earthscan. Londres. 1984.
- WILCHES, CHAUX. Gustavo. La vulnerabilidad global. En: Los desastres no son naturales. Compilador. Andrew Maskrey. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colombia. 1993.

## Comunicación

Oscar Torres Mora. México

### La participación como derecho ciudadano. Legislaciones nacionales al respecto.

#### Caso México.

##### Introducción.

El propósito de esta ponencia es analizar la participación ciudadana en las políticas de gestión de riesgo en la legislación mexicana. Para ese fin se revisaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Consulta Popular, la Ley General de Protección Civil, el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, y el Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

#### 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución se estipula el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Los temas que no podrán ser objeto de consulta popular son la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada. La ley reglamentaria correspondiente se denomina Ley Federal de Consulta Popular.

De lo anterior se deriva que los ciudadanos no pueden llevar a consulta popular temas que afecten los ingresos y gastos del estado. Lo cual es un obstáculo significativo para que las iniciativas ciudadanas propongan nuevas políticas públicas, porque éstas requieren presupuesto público.

#### 2. Ley Federal de Consulta Popular

Esta Ley tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.

La consulta popular es el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho y con el voto emitido manifiestan su opinión acerca del tema o los temas de trascendencia nacional.

Los temas de trascendencia nacional propuestos por los ciudadanos para consulta popular serán resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para que un tema propuesto para consulta popular sea considerado de trascendencia nacional deberá contener elementos que repercutan en la mayor parte del territorio nacional y que impacten en una parte significativa de la población.

Entre las prohibiciones para ser objeto de consulta popular además de los ingresos y gastos del estado antes mencionado, está la seguridad nacional. En México en el seno del Consejo de Seguridad Nacional se determinó declarara la Coordinación Nacional de Protección Civil como instancia de seguridad nacional, incluyendo sus áreas

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

adscritas. En consecuencia la materia de protección civil no puede ser objeto de consulta popular.

## 3. Ley General de Protección Civil

La Ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil. Los sectores privado y social participarán en la consecución de los objetivos de la misma.

En la Ley se establece la participación de los grupos voluntarios que son las personas morales o las personas físicas, acreditadas ante las autoridades competentes, y que cuentan con personal, conocimientos, experiencia y equipo necesarios, para prestar de manera altruista y comprometida sus servicios en acciones de protección civil.

En efecto, se contempla la participación de los Grupos Voluntarios para desarrollar actividades especializadas en material de protección civil, tales como tareas de rescate y auxilio, combate a incendios, administración de albergues y centros de acopio, servicios médicos de urgencia, entre otros, los Grupos Voluntarios de carácter regional y nacional deberán tramitar su registro ante la Secretaría de Gobernación; los estatales, municipales y delegacionales según lo establezca la legislación local respectiva.

Son derechos y obligaciones de los Grupos Voluntarios: disponer del reconocimiento oficial una vez obtenido su registro; en su caso, recibir información y capacitación, y coordinarse con las autoridades de protección civil que correspondan.

Las personas que deseen desempeñar labores de rescate y auxilio, deberán integrarse o constituirse preferentemente en grupos voluntarios.

Además, la Ley incluye a la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios que es una estructura organizada y formada por voluntarios con el fin de capacitarse y trabajar coordinadamente con las autoridades de protección civil para enfrentar en su entorno riesgos causados por los diversos agentes perturbadores.

Los Brigadistas Comunitarios son los voluntarios capacitados en materias afines a la protección civil, que han sido registradas en la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios, bajo la coordinación y supervisión de las autoridades de protección civil en su comunidad para apoyar a éstas en tareas y actividades tales como el alertamiento, la evacuación, la aplicación de medidas preventivas y la atención a refugios temporales, entre otras.

## 4. Reglamento de la Ley General de Protección Civil

En el artículo 92 de este Reglamento se indica “para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la Protección Civil, el mecanismo idóneo en lo que corresponde al Gobierno Federal, es el Consejo Consultivo Permanente de Protección civil del Consejo Nacional de Protección Civil”.

Dicho Consejo Consultivo es el órgano asesor del Consejo Nacional de Protección Civil, estará integrado por treinta consejeros, propuestos y elegidos en sesión ordinaria del Consejo Nacional, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión. Habrá seis consejeros por cada una de las V regiones del país.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Podrán ser consejeros del Consejo Consultivo dependencias, instituciones o representantes de cada uno de los siguientes sectores: comunicación social; académico; agrupaciones sindicales y sociales; agrupaciones de profesionistas; grupos voluntarios, y derechos humanos y justicia. El cargo de consejero será honorario y podrá renovarse anualmente.

El Consejo Consultivo podrá asesorar al Consejo Nacional en los siguientes casos: cuando se requiera la opinión experta sobre algún tema en particular; cuando la urgencia, complejidad, novedad o gravedad de un problema requiera de la toma de decisiones gubernamentales inmediatas, y cuando el asunto a resolver esté a debate y discusión en el medio académico.

## 5. Ley del Sistema de protección civil del Distrito Federal

Esta Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular la integración, organización, coordinación y funcionamiento del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como establecer las obligaciones del gobierno y los derechos y obligaciones de los particulares, en la aplicación de los mecanismos y medidas de prevención, auxilio y recuperación para la salvaguarda de las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos ante la eventualidad de una emergencia, siniestro o desastre.

La Ley también incluye a los Grupos Voluntarios que son las agrupaciones legalmente constituidas, cuyo objeto social no tenga fines de lucro y presten sus servicios de manera altruista en actividades vinculadas a la protección civil.

Son derechos y obligaciones de los grupos voluntarios: recibir capacitación en materia de protección civil, así como reconocimientos por acciones realizadas en beneficio de la población; cooperar en la difusión de la Cultura de Protección Civil; comunicar a las autoridades de Protección Civil la presencia de una situación de probable o inminente riesgo; coordinarse bajo el mando de las autoridades en caso de un riesgo de emergencia o desastre; entre otras.

Las personas que deseen desempeñar labores de rescate y auxilio, deberán constituirse preferentemente en grupos voluntarios o integrarse a los ya registrados, a fin de recibir información y capacitación para realizar en forma coordinada las acciones de Protección Civil.

Los Brigadistas Comunitarios que son las personas capacitadas por la autoridad o por medios propios en materias afines a la protección civil, registradas en la red de brigadistas comunitarios, manteniendo coordinación con las autoridades de protección civil.

La Red de Brigadistas Comunitarios del Distrito Federal, es la estructura de organización, preparación y capacitación individual y voluntaria de miembros de la sociedad, con el fin de coordinar y compartir esfuerzos para enfrentar en su entorno riesgos causados por fenómenos de origen natural o humano.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Las y los dueños de industrias constituirán conjuntamente con la comunidad, Comités de Ayuda Mutua, cuandoal menos cincuenta personas de la población vecina así lo soliciten a la Unidad de Protección Civil correspondiente, con el objetivo de colaborar recíprocamente en materia de Protección Civil.

## 6. Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

En el Reglamento se reconoce la participación de organizaciones civiles y brigadas vecinales para que en casos de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, las organizaciones civiles se coordinarán con las autoridades.

## 7. Consideraciones Finales.

La participación ciudadana en las políticas de gestión de riesgo en la legislación mexicana es prácticamente inexistente. Se requiere construir el andamiaje jurídico para la creación de políticas de gestión de riesgo con la participación activa de la ciudadanía, que son los actores que día con día conviven con situaciones de riesgo.

Las disposiciones de Ley Federal de Consulta Popular inhiben la acción de los ciudadanos para proponer políticas de gestión del riesgo porque necesariamente requieren la utilización de recursos públicos, aunado a que la materia de protección civil se inserta en la seguridad nacional, tema prohibido para efectos de consulta popular.

En consecuencia las reformas legislativas que se requieren en México para incorporar la participación ciudadana en las políticas de gestión de riesgo, sólo es factible que provengan de iniciativas del Poder Ejecutivo o de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión.

Por último, hay que reconocer el importante papel de la ciudadanía en situaciones de emergencia, entre otras actividades, por medio de su participación en los Grupos voluntarios, la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios, los Consejeros del Consejo Consultivo Permanente de Protección civil del Consejo Nacional de Protección Civil, los Comités de Ayuda Mutua, organizaciones civiles y las brigadas vecinales.

## Bibliografía.

1. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.
2. México. Ley Federal de Consulta Popular, Diario Oficial de la Federación, 14 de marzo de 2014.
3. México. Ley General de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2012.
4. México. Reglamento de la Ley General de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación, 13 de mayo de 2014.
5. México. Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de julio de 2011.
6. México. Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Reforma 21 de diciembre de 2007.
7. México. Acuerdo por el que se da a conocer la declaración de la Coordinación General de Protección Civil como instancia de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, 23 de enero de 2009.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## Comunicación

David Montero. Perú

### LA PARTICIPACION COMO DERECHO CIUDADANO CONTEMPLADO EN EL PLAN NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL PERU 2014 – 2021

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD, aprobado con Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, el 13 de mayo del 2014, contiene una serie de objetivos de carácter nacional para la implementación de la GRD, uno de estos objetivos es el fortalecimiento de la población y de la sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención, aumentando de esta manera la resiliencia de los pueblos y comunidades.

La propuesta normativa del PLANAGERD 2014-2021, es un instrumento de gestión diseñado desde una perspectiva nacional que está en permanente actualización, cuyo contenido a diferencia de otros planes voluminosos, se plasma en un documento simple, de uso práctico y de fácil aplicación por las entidades del SINAGERD, cuyo contenido además de la visión, misión, el diagnóstico y el marco legal, en un conjunto de objetivos y acciones estratégicas y sus respectivos indicadores, así como un conjunto de acciones orientadas a su implementación.

En la presente comunicación, quiero compartir lo que este PLANAGERD establece sobre la participación de la población y la sociedad organizada en su Objetivo N° 6; para finalmente tratar los avances que se ha viene desarrollando en su cumplimiento en la Municipalidad Metropolitana de Lima – Perú.

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 6	INDICADOR	OBJETIVO ESPECÍFICO	INDICADOR
Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de Prevención.	% de población participativa y organizada en GRD	6.1 Fortalecer la cultura de prevención en la población	% de población con cultura de prevención en la GRD
		6.2 Promover la participación de la sociedad organizada en GRD	% de población comprometidas con la GRD

#### Matriz del Objetivo N°6:

**Objetivo Estratégico 6. Fortalecer la participación de la población y sociedad organizada para el desarrollo de una cultura de prevención.**



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

<b>Objetivo Específico: 6.1 Fortalecer la cultura de prevención en la población.</b>					
ACCIONES	INDICADOR (*)	DESCRIPCIÓN	PLAZO	ACTORES	RESPONSABLES DE MONITOREO
<p>ACCIÓN 6.1.1 Promover la incorporación de la GRD en la educación básica y superior.</p>	<p>DISEÑO CURRICULAR IMPLEMENTADO</p>	<p>Inclusión y promoción de conocimientos de GRD en los procesos pedagógicos de enseñanza básica y superior para el desarrollo de una cultura base de prevención y mayor adentramiento en la ciencia y gestión vinculadas a la reducción del riesgo de desastre.</p>	<p>MEDIA NO</p>	<p>MINEDU/ GOBIERNOS REGIONALES / GOBIERNOS LOCALES/SECTOR PRIVADO/ UNIVERSIDADES/ ORGANIZACIONES SOCIALES</p>	<p>PCM/MINEDU</p>
<p>ACCIÓN 6.1.2 Desarrollar programas de Educación Comunitaria en GRD dirigida a la población urbana y rural incorporando el enfoque de derechos y la interculturalidad.</p>	<p>PERSONA CAPACITADA EN GRD</p>	<p>Desarrollo de programas suficientemente estandarizados conceptualmente para la impartición de conocimientos de GRD según el contexto de riesgo, género, grupo étnico e interculturali</p>	<p>MEDIA NO</p>	<p>MINEDU/SECTORES/ GOBIERNOS REGIONALES / GOBIERNOS LOCALES/SECTOR PRIVADO/ UNIVERSIDADES/ ORGANIZACIONES SOCIALES</p>	<p>PCM/MINEDU</p>



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

		dad de la población a asistirse.			
ACCIÓN 6.1.3 Fomentar buenas prácticas en la GRD en la población urbana y rural, respetando la diversidad cultural e involucrando a los medios de comunicación.	CAMPAÑA	Promoción de campañas de reconocimiento de buenas prácticas a nivel nacional y sectorial para incentivar el desarrollo de acciones en GRD por parte, especialmente, de la población y la sociedad organizada.	CORTO	SECTORES/GOBIERNOS REGIONALES / GOBIERNOS LOCALES/SECTOR PRIVADO/ UNIVERSIDADES/ ORGANIZACIONES SOCIALES	PCM

## Objetivo Específico: 6.2 Promover la participación de la sociedad organizada en GRD

ACCIONES	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	PLAZO	ACTORES	RESPONSABLES DE MONITOREO
ACCIÓN 6.2.1 Promover alianzas estratégicas con organismos públicos y privados para fomentar la cultura de prevención.	PLATAFORMA	Promoción de la instalación de mesas o plataformas de trabajo en GRD para el desarrollo y seguimiento de las políticas en GRD a nivel territorial	CORTO	SECTORES/GOBIERNOS REGIONALES/GOBIERNOS LOCALES/SECTOR PRIVADO/ UNIVERSIDADES/ ORGANIZACIONES SOCIALES	PCM
ACCIÓN 6.2.2 Promover el desarrollo y participación de organizaciones de la sociedad civil para la implementación de	ORGANIZACIÓN EN GRD	Promoción de desarrollo de agrupaciones u organizaciones para su	MEDIANO	SECTORES/GOBIERNOS REGIONALES/GOBIERNOS LOCALES/SECTOR PRIVADO/ UNIVERSIDADES/	PCM



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

políticas en GRD		participación en las acciones de GRD a nivel de su ámbito junto al desarrollo del voluntariado en emergencias y rehabilitación.		ORGANIZACIONES SOCIALES	
------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-------------------------	--

Las Entidades Públicas para el cumplimiento de las acciones estratégicas antes señaladas podrán recurrir a sus programas de intervención, en el marco de sus competencias.

Los aspectos estratégicos que permiten la implementación del PLANAGERD 2014 - 2021 son la organización y gestión estratégica, la programación de actividades, y los medios de financiamiento, que dan soporte transversal y sistémico a los objetivos del PLANAGERD para facilitar su ejecución eficiente, eficaz y sostenible en los tres niveles de gobierno.

## IMPLEMENTACION DEL PLANAGERD EN LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (MML)

Es así que la MML, viene desarrollando los siguientes instrumentos de gestión en cumplimiento al referido Plan:

- Para la ACCIÓN 6.1.1 Promover la incorporación de la GRD en la educación básica y superior.

A nivel nacional, se cuenta con Programas de Capacitación en Prevención y Atención de Desastres: Formación del Capacitador y Programa de Capacitación para la Estimación del Riesgo – PCER.

A nivel Regional/Metropolitano se cuenta con un manual de Formación en Gestión del Riesgo, dirigido a Capacitadores en GRD.

- Para la ACCIÓN 6.1.2 Desarrollar programas de Educación Comunitaria en GRD dirigida a la población urbana y rural incorporando el enfoque de derechos y la interculturalidad.

En esta acción la Municipalidad de Lima incorpora la GRD a través de los proyectos de inversión pública del programa Municipal BARRIOMIO, con programas de capacitación a la población beneficiaria de dichas obras, como muros de contención, escaleras, defensa ribereñas, capacitando en talleres programados para 50 personas por sesión.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- Para la ACCIÓN 6.1.3 Fomentar buenas prácticas en la GRD en la población urbana y rural, respetando la diversidad cultural e involucrando a los medios de comunicación.

Actualmente la estación de Radio RPP (radio Programas del Perú) emite una campaña de sensibilización en caso de sismo, “Estar Preparados” con mensajes radiales con cuñas de mensajes fuerza como Prepárate, Ubícate y Evacua.

Así mismo anualmente se cuenta con campañas en GRD para las siguientes temporadas: Verano Seguro, Escuela Segura, Semana Santa Sin Riesgos, Navidad Sin Riesgo, La Seguridad Empieza por Casa.

- Para la ACCIÓN 6.2.1 Promover alianzas estratégicas con organismos públicos y privados para fomentar la cultura de prevención.

A nivel Metropolitano se cuenta con convenios estratégicos con Radio Club Peruano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD a través del Plan de Acción DIPECHO (Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea), ONGs, como Soluciones Prácticas, Centro de Estudios y Prevención de Desastres –PREDES, OXFAM, Salven Children, entre otras.

### INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA MML.

#### Plan de Educación Comunitaria

Dirigido a distintos actores comunitarios en Lima Metropolitana:

Nivel Nacional, Metropolitano, Distritos, Zonal, Vecinal, Académico/Educativo, Sensibilización Pública y Población.



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

**Plan de Contingencia para el peligro de Tsunami**, dirigido a autoridades y población ubicada en el litoral costero de Lima. Validado con simulacros y protocolos de comunicación.



2015 -2019

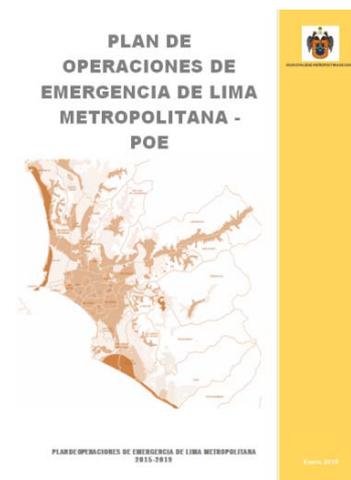
**Plan de Contingencia para el peligro de Huayco e Inundaciones**, dirigido a autoridades y población ubicada en el escenario de riesgo de riberas de los ríos y quebradas de Lima. Validado con simulacros y protocolos de comunicación.



PLAN DE CONTINGENCIA ANTE HUAYCOS E INUNDACIONES

2013

**Plan de Operaciones de Emergencia de Lima Metropolitana**, actualmente en proceso de validación y actualización ya que cuenta con 6 mesas de coordinación cada una, entre 5 a 8 tareas que cumplir para las coordinaciones y acciones en caso del peor escenario de desastre, como un fuerte sismo de grado 8 en la escala de Richter.



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

**2**

**Sesión técnica**

6 al 19 de abril de 2015

## Programas de información preventiva y participación ciudadana

**Ponente:** Elena Puertas. España

**Comunicaciones:**

Gloria Bratschi. Argentina  
Jorge Páez. Argentina  
José Antonio Santiago. México  
Didier Pedreros. Colombia  
Carlos H. Cantillo. Colombia

**Moderador:** Luis Saenz de San Pedro. España



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## Ponencia

Elena Puertas. España

### INTRODUCCIÓN

Para comenzar a plantear la información preventiva a la población como instrumento válido de participación ciudadana en la Gestión del Riesgo de desastres, debemos enfatizar que dicha gestión se entiende como un conjunto de políticas que no sólo tienen como eje central los fenómenos que desencadenan los desastres, sino también las comunidades que lo padecen y la sociedad en su conjunto.

Desde este planteamiento de la Gestión Integral del riesgo, en 2005 se estableció el marco de acción de Hyogo que, si bien hoy se complementa con un nuevo impulso en Sendai, ha sentado las bases para un cambio de paradigma en el enfoque de los riesgos y los desastres en el mundo.

En las cinco prioridades que marcaba Hyogo, podemos encontrar la participación ciudadana como un elemento transversal a todas las fases de la Gestión. El marco recoge que la Gestión del riesgo debe ser una acción de gobierno, debe entenderse como una política pública dirigida al bien de los ciudadanos que, implicando a su vez el conocimiento de los riesgos no sólo por parte de los profesionales sino también por parte de aquellos, redundará en el desarrollo de una cultura social de prevención y reducción de riesgos y en una mejor preparación ante emergencias. Todos estos objetivos se refuerzan a través de actividades de participación ciudadana dirigidas a consolidar valores culturales, conocimientos y actitudes hacia la prevención, la protección y la resiliencia.

Abundando en el planteamiento general, resulta oportuno hacer una breve mención a Sendai como refuerzo de estos puntos, que añade a esa prioridad que partió de Hyogo sobre conocimiento del riesgo, la importancia del entendimiento del riesgo, proceso por el cual no sólo se conoce o se identifica, el entendimiento implica que el riesgo se distingue, se interpreta, se siente, se asume. También la declaración de Sendai apunta la importancia de reforzar la gobernanza del riesgo, la implicación y el compromiso de todos los actores implicados. Dos aspectos fundamentales que reclaman la necesaria participación ciudadana.

### ALGUNOS ANTECEDENTES

Un antecedente - que hoy en día ya podríamos definir como remoto-, sobre la participación ciudadana como instrumento de poder y cambio en las políticas públicas, lo encontramos en la década de los años cincuenta y primeros de los sesenta, cuando empieza a haber preocupación pública sobre el uso de las tecnologías percibidas como peligrosas y también con los primeros movimientos ambientalistas, lo que va generando leyes al respecto en diferentes países, como en Estados Unidos *la Ley Nacional de Política Ambiental, la Ley de libre acceso a la información o la Ley de derecho a saber sobre salud pública y medio ambiente.*

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Sólo por citar alguno más, otro antecedente mucho más próximo y de mayor trascendencia para nosotros en la actualidad y que , en cierta medida y sin pretenderlo explícitamente recoge la filosofía de Hyogo, lo encontramos en la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública de 2009, que fundamenta la participación ciudadana en el paradigma social del derecho genérico de las personas a conocer y participar de lo público y en lo público a través del derecho a la INFORMACIÓN, a la PARTICIPACIÓN, a la EXPRESIÓN y a la ASOCIACIÓN.

## DERECHO Y RESPONSABILIDAD CIUDADANOS

Hemos de señalar la doble dimensión de la participación según su definición de la RAE. Por una parte, como derecho "recibir una parte de algo que se reparte" y por otro, como responsabilidad " intervenir en un asunto o en un hecho"

La carta menciona que ese derecho de participación se articula, entre otros, en el derecho a SOLICITAR y OBTENER INFORMACIÓN, lo que sitúa a la Información como un derecho instrumental porque es imprescindible, un pre requisito para poder participar.

En la misma línea, la participación ciudadana también requiere de una responsabilidad cívica que implica que los ciudadanos deben conocer y hacer uso adecuado de los aspectos de interés de una determinada política pública y respetar y propiciar acciones que prioricen el interés general de la sociedad, en nuestro caso de la política de Gestión del Riesgo de desastres.

## INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS

En relación a este aspecto de “ *conocer y hacer uso de ... en la política de gestión del riesgo...*”, habría que matizar el inevitable pensamiento acerca de toda la información sobre riesgos que hay disponible para el público, información de procedencia múltiple, en los medios de comunicación social, redes sociales y fundamentalmente institucional.

En esta línea encontramos los estilos comunicacionales fundamentales:

- Campañas informativas específicas, acciones comunicativas en medios de comunicación que buscan causar gran impacto en la población en el plazo inmediato, a menudo sin periodicidad que sustente una actitud preventiva a largo plazo.
- Acciones paralelas de refuerzo comunicativo, también en los medios, que se llevan a cabo para demostrar la transparencia en la gestión del riesgo, lo que suele ser interpretado por la población como acciones publicitarias, causando el efecto contrario al deseado.
- Acciones informativas en centros escolares pero fuera del curriculum educativo y llevadas a cabo por algunos profesionales de la gestión del riesgo (bomberos, policías...) , pero no por sus docentes.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- Acciones divulgativas personalizadas o a disposición en lugares públicos, de materiales informativos, tipo folletos, póster, hojas informativas...y que en vez de ser el medio, son acciones que constituyen en sí mismas el fin de la comunicación.

Estas políticas informativas consisten en proveer de información a la población a través de un flujo unidireccional sin contemplar la retroalimentación necesaria que confirme la utilidad de dicha información para los ciudadanos. Pese a la creciente utilización de las redes sociales, se suelen concebir a la población como un elemento pasivo de la comunicación.

Desde la óptica institucional, por todo ello, es fundamental tomar conciencia de la importancia de las metodologías de información y comunicación del riesgo. Hemos de alejarnos de la información pasiva y de una información con exceso de lenguaje técnico y científico que provoque el alejamiento de los ciudadanos y favorezca la minimización o amplificación del riesgo al no ser entendido, depositando la responsabilidad de su gestión o prevención, exclusivamente en las instituciones.

Por tanto, favorecer la participación ciudadana, reforzar el papel activo de los ciudadanos en acciones específicas de sensibilización e información preventiva sobre riesgos, será de crucial importancia para aumentar la eficacia de los Planes de contingencia y mejorar la respuesta social en caso de emergencia o desastre.

## INFORMACIÓN PARTICIPATIVA

En términos generales, un programa de información preventiva sobre riesgos, debe partir de un perfil lo más detallado posible de la población a la que va dirigido, variables demográficas, económicas, sociales, de memoria histórica sobre el riesgo, recursos naturales, recursos humanos, etc...

Los objetivos que, pese a las múltiples diferencias, tienen que ser comunes a cualquier programa de información preventiva sobre riesgos, deben dirigirse a conseguir un acercamiento entre la población y los planes de emergencia o planes de respuesta, y a concienciar a la población sobre su papel activo en dichos planes. Ya sean planes institucionales, planes comunales, vecinales o planes familiares de emergencia. Conocer y saber interpretar el Plan como un instrumento de prevención y protección frente a una emergencia y, en caso de no existir plan, invitar a desarrollarlo en una fase posterior al análisis de riesgos.

En esta línea, un objetivo fundamental que debe sustentar el programa será enseñar y potenciar comportamientos y hábitos preventivos dirigidos a la adopción de respuestas adecuadas en caso de emergencia y a discriminar e interpretar de forma correcta la alerta temprana, las señales de alarma ante la posibilidad de la ocurrencia de un desastre y las indicaciones pertinentes en estas situaciones. El objetivo, por tanto, es la información útil, la información que pueda ser recordada y puesta en práctica en caso de necesidad.

Pero según la experiencia demostrada en programas de prevención y según las líneas de acción sugeridas para una mayor eficacia de la gestión del riesgo, para que la información preventiva sea significativa para los ciudadanos, debe fundamentarse en la participación activa de la población de una u otra forma.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Esta característica, hará que un programa implantado en un ámbito rural sea muy diferente a un programa que vaya a implantarse en un ámbito urbano, o que un programa preventivo con población adulta o población inmigrante, población indígena o población infantil. No existe, ni debe existir, un programa idéntico a otro. Será diferente porque la población implicada es diferente, las necesidades informativas diferentes y los recursos humanos y materiales, diferentes.

Este planteamiento será el punto de partida para incluir, en líneas generales, la participación ciudadana en los programas de información preventiva y comunicación del riesgo.

La propuesta metodológica contempla crear espacios para la participación y sugiere tres áreas funcionales:

- El área de organización de recursos humanos necesarios para implantar el programa de información preventiva.
- El área de actividades informativas y de comunicación que irán dirigidas a diversos colectivos diana de cada comunidad o municipio implicados.
- El área de materiales y recursos informativos que servirán de apoyo a las actividades.

1- En relación a los **recursos humanos**, el programa de información preventiva será responsabilidad de las instituciones de gestión del riesgo, será una forma de participación de arriba a abajo, de la institución al ciudadano, pero será participación ciudadana con el objetivo de mejorar la cultura de prevención.

Pero el enfoque del Programa, por tanto, no debe ir dirigido a la información sobre un riesgo o sobre la gestión a través de un folleto, de una web o de una charla. Por el contrario, desde las instituciones es importante estimular la participación de los responsables de los planes de emergencia o contingencia (locales, vecinales, familiares) como parte fundamental del programa de información. Se insiste en que el programa de información no es una actividad que reúne de forma pasiva a un grupo de ciudadanos en una sala para escuchar lo que explica técnicamente un experto en determinados riesgos, pero ajeno al entorno. Las instituciones de gestión del riesgo, tienen la responsabilidad de implantar un programa de participación social para la información preventiva. Hacer llegar la información a través de un flujo multidireccional, generando y propiciando diversos canales de participación.

En este sentido, a través de esos responsables del Plan, se puede invitar a la acción ciudadana y motivar para una participación que conduzca a una mayor madurez social.

Para implantar el Programa de Información preventiva y participación social, se trata de identificar a los agentes o mediadores sociales de la comunidad que, por su cercanía con los vecinos, con la población de un determinado municipio, o por su papel social relevante, pueden actuar de dinamizadores y coordinadores de actividades informativas y como transmisores de pautas y hábitos recomendados. Que la población forme parte directa del Programa. Pueden ser agentes sociales del sector educativo, sanitario, voluntarios o de otras asociaciones u organizaciones de la

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

sociedad civil, dependiendo del perfil de la comunidad, del barrio o de la ciudad en la que se vaya a implantar.

Para su participación, es conveniente que esos mediadores o agentes de información preventiva, reciban previamente a la puesta en marcha del Programa, unas sesiones de entrenamiento específico sobre comunicación pública de riesgos impartidas por profesionales de la materia y de instituciones de gestión del riesgo.

Los mediadores o agentes sociales, por su conocimiento y cercanía con la población de su entorno, podrán identificar los grupos que deben ser informados, hacer partícipe a los miembros de la comunidad en algunas actividades y elegir los momentos adecuados para llevarlos a cabo según las características sociales.

Estos mediadores sociales serán redes, canales, serán enlaces humanos entre las instituciones y la población. Porque el aprendizaje social del riesgo es más efectivo y duradero si la propia población se involucra en el proceso.

2- En la **organización y diseño de actividades informativas y participativas**, se insiste en que no serán clases o conferencias magistrales sobre determinados aspectos científicos del riesgo. Se trata de estimular la participación activa de los diversos grupos de población.

Se pueden llevar a cabo reuniones dinamizadas, diferenciando segmentos de población específicos, población de adultos mayores, o población con capacidades de movilidad reducida. Grupos de asociaciones vecinales, culturales, actividades perspectiva de género, etc...

Se pueden plantear debates sobre la preparación de la comunidad ante el riesgo y el trabajo de las instituciones para su gestión y prevención, en los medios locales de comunicación social. En la radio local con vecinos de la comunidad. En la televisión local.

Se pueden llevar a cabo actividades preventivas en centros escolares, con la implantación de materiales interactivos que impliquen a toda la comunidad escolar.

Concursos “preventivos” entre centros escolares de la misma ciudad.

Fomentar que los alumnos de un centro escolar, por ejemplo, informen en una residencia de tercera edad.

Actividades de información preventiva y participación de docentes, alumnos, etc..en centros universitarios.

Crear espacios virtuales de comunicación, blogs, etc..

Estimular el desarrollo y la intercomunicación de Planes familiares de emergencia a través de asociaciones vecinales.

Organizar puntos de encuentro informativo con la presencia de actores de gestión del riesgo, exponiendo materiales de trabajo, ropa de protección, maquinaria para la intervención, etc...

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Todas ellas, actividades encuadradas en un marco conceptual de información participativa y en un espacio temporal con cierta periodicidad que permita la actualización de las circunstancias y la modificación pertinente de las actitudes sociales ante el riesgo. Actualización pausada, porque los grandes cambios suelen ser lentos.

3- Y en relación a **los materiales**, siempre teniendo en cuenta que son el medio y no el fin del programa de información preventiva, deben contemplar, de igual forma, la capacidad de interactuar entre los destinatarios. Ya sean DVD de modelaje de comportamientos que sirvan de apoyo al debate en reuniones informativas, ya sean CD interactivos que permitan el entrenamiento de pautas de autoprotección para hacer frente a un riesgo, documentos didácticos para la implantación en el sistema educativo o blogs en las redes sociales, el fundamento del material informativo es conseguir una participación activa por parte de los ciudadanos.

Para terminar sólo señalar, por su trascendencia, la idea básica de la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la Gestión pública:

***la participación ciudadana en una determinada política pública fomenta una nueva cultura en la que la ciudadanía adquiere disposición para implicarse, cooperar y contribuir al bien común y al interés general de la sociedad, contribuyendo con ello al aumento del capital social de cada país.***

Madrid  
Abril de 2015

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## Comunicación

Gloria Bratschi. Argentina

En esta ponencia, trataré de exponer – brevemente- la importancia de considerar el “riesgo urbano”, como un espacio donde es necesario y, me animo a decir urgente, incorporar acciones debidamente planificadas, que promuevan la **resiliencia comunitaria**. Los invito a pensar y debatir sobre esta posibilidad que hoy les presento. Muchas gracias por esta oportunidad

### INTRODUCCIÓN

En cada ciudad, los conjuntos habitacionales, los edificios públicos, escuelas, colegios y universidades, lugares de esparcimiento, centros comerciales, hoteles y restaurantes, circulación peatonal y automotriz, cables aéreos de electricidad, cartelera publicitaria, antenas de telefonía fija y/o móvil, etc. constituyen el paisaje cotidiano en donde se manifiesta un tipo de vida muy especial. Quienes han nacido y viven en ese paisaje muchas veces no advierten el “conglomerado de vulnerabilidades” que puede dañar, en un segundo, a miles de vidas si no es adecuadamente reducido.

Para comenzar una verdadera “gesta ciudadana” en defensa de vidas y bienes, primero se debe adquirir un solidario compromiso gubernamental, comunitario y multisectorial. Ese compromiso tiene que estar asociado a expertos, especialistas y técnicos, para identificar los riesgos subyacentes, determinar factores y causas, trabajar en conjunto por la reducción de riesgos de desastres y promover una mejor calidad de vida urbana.

Las fortalezas feudales, ciudades de la época, igualmente tuvieron sus desastres, a pesar de los temibles fosos, de las ballestas y catapultas; a pesar de sus incorruptibles murallas de piedra- las que pueden apreciarse hoy como monumentos históricos en varios países del mundo- y a pesar de haber creído que sus defensas y sus dioses, vencerían cualquier riesgo.

Evidentemente hoy, no tenemos el mismo concepto de “fortaleza” que en el Medioevo- tampoco la misma percepción del riesgo- , a pesar de que la creciente costumbre de abroquelarnos en “barrios cerrados”, se está pareciendo a cualquier ciudad medieval. La diferencia está en que la actualidad nos demanda otras acciones, más centradas en la continua observación de las condiciones de precariedad que surgen por el desgaste lógico de las metrópolis, ya que ellas tienen un acelerado y casi siempre desprolijo, coyuntural y no planificado crecimiento.

Las acciones de mitigación, entrelazadas con el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo urbano, revisión continua de la infraestructura , etc., más el aporte de la educación formal, posibilitan el despertar de la conciencia preventiva ciudadana, desde una nueva actitud de la defensa de la vida. Estos aspectos pasarían

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

a formar parte de las contemporáneas fortalezas que debemos adquirir para promover una auténtica **resiliencia comunitaria**.

## 1. CAMPAÑA “DESARROLLANDO CIUDADES RESILIENTES: MI CIUDAD SE ESTÁ PREPARANDO

Para colaborar en la construcción de **resiliencia** en las comunidades con gobierno local, la UNISDR promueve que los alcaldes adhieran a la Campaña, de modo que el proceso para obtenerla, sea llevado con eficacia. *“El mensaje es: la **resiliencia** y la reducción del riesgo de desastres deben formar parte del diseño y de estrategias urbanas para lograr un desarrollo sostenible. Se necesitan alianzas sólidas y una amplia participación. Aplicando los principios rectores de la Campaña Mundial Desarrollando ciudades resilientes ¡Mi ciudad se está preparando ¡ se ayudará a las ciudades y a los municipios a compartir lo aprendido, a acceder a la información, a desarrollar indicadores y medidas de ejecución y a dar seguimiento a los avances”.* (UNISDR)

Es oportuno destacar que, teniendo como guía el Marco de Acción de Sendai y continuando también con aspectos interesantes del Marco de Acción de Hyogo, es posible alcanzar las metas de la **resiliencia comunitaria**.

Según la Campaña, una ciudad resiliente a los desastres, tiene las siguientes características:

- *Es una ciudad en la que los desastres son minimizados, porque la población reside en viviendas y barrios que cuentan con servicios e infraestructura adecuados, que cumplen con códigos de construcción razonables, y en la que no existen asentamientos informales ubicados en llanuras aluviales o pendientes escarpadas debido a la falta de otro terreno disponible.*
- *Tiene un gobierno local Incluyente, competente y responsable que vela por una urbanización sostenible y destina los recursos necesarios para desarrollar capacidades a fin de asegurar la gestión y la organización de la ciudad antes, durante y después de una amenaza natural.*
- *Es una ciudad en la cual las autoridades locales y la población comprenden sus amenazas, y crean una base de información local compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de desastres, las amenazas y los riesgos, y sobre quién está expuesto y quién es vulnerable.*
- *Es una ciudad en la que las personas están empoderadas para participar, decidir y planificar su ciudad juntamente con las autoridades locales; y valoran el conocimiento, las capacidades y los recursos locales autóctonos.*
- *Ha tomado medidas para anticiparse a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los integrantes de la comunidad, incluyendo sus casas y bienes, el patrimonio cultural y la riqueza medioambiental y económica. Además, es capaz de minimizar las pérdidas físicas y sociales derivadas de fenómenos meteorológicos extremos, terremotos u otras amenazas naturales o inducidas por el hombre.*
- *Es capaz de responder, implementar estrategias inmediatas de recuperación y restaurar rápidamente los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.*

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- *Comprende, que la mayoría de los puntos anteriores, también son primordiales para desarrollar una mayor resiliencia a las repercusiones medioambientales negativas, incluyendo el cambio climático, y para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.*

## 2. INFORMACIÓN- COMUNICACIÓN Y RIESGO URBANO

Es importante destacar que todo proceso de “comunicación” transporta “información”, pero también hay que resaltar que muchas veces estos dos conceptos son utilizados como sinónimos.

La comunicación, en su sentido original proviene del vocablo latino “comunicare”, interpretado como la acción de poner en común, a través de un código compartido. Así, vemos que el proceso natural, humano, de la comunicación determina una interacción social, a través de la cual las personas se vinculan entre sí por un lenguaje que está integrado por símbolos, señales, significados.

En el proceso de la comunicación, el emisor intenta que su destinatario (perceptor o público) comprenda los contenidos de su mensaje y se produzca una retroalimentación o feedback. Es importante que en este proceso exista una adecuada codificación de los mensajes, asertividad y escucha activa.

La comprensión de los mensajes, conduce a la manifestación de actitudes y conductas. En la GRRD, no podemos confiarnos que, al producir “información”- un folleto, un video, una cuña para radio- las personas cambien sus conductas, por ej. , ante la prevención de una amenaza o peligro.

Tenemos que convertir esa información en *acciones comunicativas*, adaptadas a las necesidades de cada público. Con entregar el folleto, no podemos garantizar la comprensión de ese mensaje.

Comunicar el riesgo urbano, para reducir las vulnerabilidades y propiciar la **resiliencia** de una población, es empoderarlas sobre la temática, que se “apropien” y participen en las actividades de prevención y mitigación.

En estos tiempos, hay una suerte de “sobre-información”, o saturación informativa. Todo tipo de datos circulan a través de soportes tecnológicos; hay una disponibilidad de difusión en múltiples servicios y plataformas de internet. Todos sabemos y comprendemos que podemos establecer conexiones virtuales, tal como las conocemos hoy y también, avizoramos que llegaremos a crear increíbles y nuevas tecnologías.

Hace pocos años atrás, sólo éramos consumidores de estas tecnologías. Ahora, nos hemos convertido en “prosumidores”, esa novedosa mezcla de *productores y consumidores*.

En la web 2.0, todo es posible, para producir contenidos : blogs, wikis, Facebook, Twitter, Youtube, LinkedIn, etc.. Así, se ha conformado una “comunidad virtual”, paralela a las interacciones reales, que influye activamente en aspectos sociales, individuales, económicos, políticos, educativos, etc.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La amplia gama de dispositivos móviles, entre ellos, la telefonía celular móvil, integran también ese mundo virtual, propiciando conexiones instantáneas, sin que exista el contacto “cara a cara”, en un espacio físico común, en el tiempo real, sin cercanías corporales.

Todo ese universo, ha sido denominado también “nuevas formas de comunicación”. Aún se está discutiendo el tema, con versiones optimistas sobre el presente y futuro de las TIC pero, al mismo tiempo, con estudios y opiniones que sólo ven una galaxia paralela. Es decir, que estos últimos, afirman que los verdaderos procesos de comunicación son, siempre, una construcción e intercambio de significados compartidos entre emisores y receptores que están “frente a frente”.

Y con estas dos visiones, es que se intenta “comunicar el riesgo urbano”, con sus múltiples facetas.

Pero parece que, en general, ese intento tendiente a que la población tenga conocimiento de sus riesgos, los comprenda y en consecuencia actúe preventivamente, no ha logrado una sólida eficacia, en general. Hay grandes ejemplos sobre el tema, y quiero mencionar lo obtenido a través de la Consultoría para el Proyecto Regional DIPECHO, en el que participé, junto a destacados profesionales de Las Américas.

El Proyecto DIPECHO se refiere a “*Gestión del conocimiento: Mejorando los procesos de toma de decisión para la reducción del riesgo y fortalecimiento de la resiliencia local, a través de un mejor conocimiento y concientización, así como herramientas y metodologías efectivas, validadas e innovadoras.-Elaboración de lineamientos estratégicos de Comunicación para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisión para la reducción del riesgo y mejora de las capacidades de resiliencia local en América del Sur*”. (agosto a noviembre de 2014)

Algunas conclusiones de este trabajo, las aplicaré a la promoción y obtención de **resiliencia comunitaria**, desde la óptica de la Campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes”:

- Asistimos a una realidad comunicacional muy compleja, en la que “información del riesgo” se ha confundido frecuentemente con “comunicación” y donde se ha invertido un inmenso capital, produciendo mensajes y materiales de comunicación que no son eficaces, para ser comprendidos y apropiados por la población a la que se dirigen.
- Es recomendable que la comunicación también sea gestionada, de modo que se transforme en un eje transversal en la planificación, con su correspondiente administración de contenidos, priorización de la información, planeación, mejora continua, calidad, evaluación de impactos y eficiente organización
- Todo proceso de comunicación para la divulgación del riesgo urbano, debe acudir a fuentes de gran credibilidad, confiables, reconocidas y absolutamente veraces. Así, es como la información, convertida en comunicación, podrá tener estándares homologados, que propicien una comprensión adecuada de los mensajes.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- Por “Estrategia comunicacional” (EDEC) entendemos la producción de mensajes, basada en las necesidades y características del público meta, distribuidos a través de canales específicos, seleccionados con criterios de: efectividad, impacto, calidad y oportunidad. Toda estrategia de comunicación se concreta y operacionaliza a través de un PLAN.

- En los procesos de “gestión de la comunicación” destinada a la gestión de los riesgos en las ciudades, la preparación ante emergencias y desastres, se busca motivar, promover, sensibilizar, atraer o persuadir a personas, comunidades y autoridades, para que mejoren su conocimiento del riesgo y tomen decisiones anticipadas para reducirlo o manejarlo.

- La EDEC –como la comunicación misma- es también un “insumo básico para la supervivencia”. Tanto a nivel organizacional, comunitario, mediático e individual, se necesita ser tácticos en el uso de distintos instrumentos de comunicación. La mirada es integral y también propicia la centralización de la información, las propuestas interdisciplinarias, la utilización de sistemas de comunicación adaptados a cada comunidad y la sostenibilidad de la planificación, entre otros.

- La *comunicación del riesgo* debe ser también “resiliente”. Ante situaciones adversas- de cualquier origen-, los procesos comunicacionales que acompañan las acciones planificadas en la Campaña, tienen que desarrollar capacidades y fortalezas para no registrar daños en su esencia. Debe disminuir los factores que atentan contra su eficacia, vulnerando su autenticidad.

- Entendamos por vulnerabilidad de la comunicación cuando hay una incapacidad de sostener, “mantener intacta” una información, para que no se distorsione o sea resignificada. Cuando reducimos su vulnerabilidad, circula con solidez dentro de organizaciones, entre personas, hacia la comunidad, en los medios, en la web, a los fines de ser comprendida por todos, dentro de cada contexto.

### 3. Los medios de comunicación masiva. Una breve referencia.

*“Los medios de difusión tienen un rol importantísimo antes, durante y después de la ocurrencia de alguna emergencia o desastre. Además de informantes y formadores de opinión pueden ser divulgadores de medidas preventivas acompañantes oportunos y estratégicos de los procesos de atención y/o manejo de eventos y también, colaboradores solidarios en la recuperación y rehabilitación de la comunidad.” (G.B.)*

Si entendemos a los medios de comunicación masiva, como mediadores entre emisores y público, es un concepto aceptable y aceptado por todos. Pero si buscamos dónde está el feedback o los efectos de sus mensajes, no ubicaremos con certeza un impacto cuantificable. Por esta razón, y sin desmerecer sus capacidades y fortalezas para amplificar sus contenidos a audiencias heterogéneas, es que podemos considerarlos “medios de difusión o divulgación masiva”.

Su tecnología y la producción de contenidos -de consumo instantáneo-, pueden convertirlos en “socios” para informar sobre distintas manifestaciones de las vulnerabilidades urbanas. Tienen también la gran posibilidad de colaborar en la promoción de **resiliencia** comunitaria, si muestran: las fortalezas de las personas en

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

situaciones críticas; capacidades individuales y sociales; fortalecimiento institucional ; los recursos locales autóctonos; que hay *“estrategias inmediatas de recuperación y para restaurar rápidamente los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.”*

Esp. Gloria Bratschi

gloria.bratschi@gmail.com

Promotora Campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes: mi ciudad se está preparando” UNISDR



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## Comunicación

Jorge Paez. Argentina

- 1. Promover una participación responsable de los medios de comunicación en los procesos de sensibilización, educación e información pública para apoyar las políticas de gestión del riesgo y las iniciativas de resiliencia.**
- 2. Integrar el conocimiento y la información para una formulación de políticas de gestión del riesgo basadas en evidencia. Para lograrlo, es necesario asegurar el acceso de todos los actores a los aportes científicos interdisciplinarios, considerando su identidad local, condiciones culturales, de género y necesidades especiales. Es deseable el establecimiento de un mecanismo científico-académico, con el apoyo de los gobiernos, que cumpla funciones de asesoramiento a las autoridades de los países y el fortalecimiento de las redes de intercambio.**

### **Conferencia de Guayaquil 2014**

#### **1. Introducción**

La Gestión de Riesgo se entiende como el proceso de desarrollo e implementación de medidas y programas de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, asociados a problemáticas específicas que hacen a la diversidad climática y geográfica, así como también a las diferentes situaciones y escenarios socioeconómicos en que se insertan las comunidades locales.

La Gestión de Riesgo es un proceso complejo, de fases concatenadas y horizontalmente integradas que implica la práctica sistémica de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales producto de eventos extremos naturales o antrópicos, utilizando directrices administrativas, organizacionales, destrezas y fortalezas operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento de las comunidades.

La Gestión de Riesgos se evidencia como una problemática multidimensional, en la cual la interacción de un significativo conjunto de variables dificulta la identificación de aquellos conceptos que, por su función de articuladores, están presentes en diverso grado, en cada una de las etapas de abordaje metodológico. No obstante, se considera que todo proceso de construcción de consensos para lograr una mayor efectividad de las medidas a implementarse incluyen como componentes;

- **La Educación;** en un sentido inclusivo tanto de la capacitación y aprendizajes como el desarrollo de la ciencia y la tecnología asociados.
- **Los Programas de Información Preventiva;** en una dinámica de permanente aprendizaje y transferencia de conceptos y nuevos conocimientos del modo más efectivo a través de programas de información
- **La Participación Ciudadana;** a través de los ciudadanos la cual todos como actores de la sociedad son agentes activos del mejoramiento continuo del

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

proceso de la Gestión de Riesgo, como agentes multiplicadores , involucrándose desde su lugar a un mismo tiempo, espacio geográfico, institucional y social desde sus conocimientos y saberes.

Articulándose entre sí como parte de las herramientas a usar para el desarrollo de una Cultura Preventiva en la Reducción de Riesgos de Desastres.

## 2. Objetivos

Lograr que mediante Programas de Información Preventiva y la participación ciudadana lograr un Cambio Cultural que permita, trabajar en la Reducción de Riesgos de Desastres desde una perspectiva prospectiva mediante un trabajo intersectorial para mitigar efectivamente los riesgos de desastres y promover una cultura preventiva para un desarrollo sustentable de la sociedad.

## 3. Esquema de la Comunicación

### • Programas de Información Preventiva

Al tema de la comunicación hay que sumarle particularmente “**los programas de información preventiva**” como una de las nuevas a herramienta a aplicar para la gestión de la reducción de riesgos. El uso de la misma permitirá acercar a los ciudadanos un amplio espectro de conocimientos con los cuales se podrá;

**Instrumentar** medidas preventivas a tomar y analizar cualquier desastre como el resultado de múltiples problemas.

**Identificar** los retos que deben afrontar en situaciones de emergencia o desastres, para explorar distintas estrategias a las que se pueden acudir para aprovechar mejor sus posibilidades y su potencial como actores activos de la gestión de riesgo (participación ciudadana).

La información para que pueda cumplir, de manera efectiva, su papel como herramienta para la gestión de la reducción del riesgo, es decir, para que los usuarios de dicha información (actores del proceso de comunicación) puedan utilizar ese insumo para transformarse a sí mismos, incidir sobre su entorno y para volverse más autónomos en su interacción con el territorio y los demás actores y sectores que forman parte de él.<sup>1</sup>

**Los programas de información preventiva** en cuanto a su buen uso para lograr una participación ciudadana deben sustancialmente basarse en estos conceptos a saber;

La información debe ser **oportuna**. Esto quiere decir, que debe estar **disponible**, para los actores sociales *cuando y donde se necesite*.

**Él cuando** hace referencia a la *anticipación* para su difusión, comprensión, discusión y retroalimentación y para permitir que los receptores tomen una decisión y asuman una actitud consiente y consecuente con la información que han recibido.

<sup>1</sup> Basado en el texto “un viaje por los caminos de la comunicación social y la gestión participativa de riesgo y Gustavo Wilches – Chaux”

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La información previa a una emergencia debe llegar a la comunidad con la *anticipación* necesaria para que los ciudadanos alcancen a poner a salvo todos sus bienes, preparar su traslado y en general enfrentar y reducir los inconvenientes que implica este tipo de proceso

**El donde** hace referencia a la *accesibilidad* de la información, es decir los canales y medios a través de los cuales esa información debe llegar a quien la necesita para tomar una decisión, de nada ha de servir “realizar un comunicado en una red social cuando muchos sectores de la comunidad sobre todo los mas vulnerables no tiene garantizado acceso a esos medios de comunicación.

Por lo que hay que tener contemplado que se use llegar con la información co modalidades más simples y quizás más efectivas para determinados segmentos de la sociedad, hacer llegar la información con el trabajo puerta a puerta con referentes barriales o sectores comunitarios comprometidos en la zona de las viviendas o lugares de trabajo de las personas potencialmente más **vulnerables**.

Otro requisito es la *precisión de la información*. Esto quiere decir que su contenido debe ser *riguroso y veraz*.

**La Claridad** ha de ser otro de los requisitos que se deben contemplar en la calidad de la información debiendo ser además **comprensible** sin que por ello pierda ni *profundidad ni valor conceptual*. La clave está en presentar *conceptos nuevos con términos conocidos*, para que se pueda relacionar lo que podría aparecer como *abstractos o lejanos* con nuestra experiencia y vivencias cotidianas. Esto hace referencia a la *pertenencia cultural* de la información *constituyendo un factor crítico en sociedades multiétnicas y pluriculturales*.

*Esto es muy importante a considerar en el momento del armado de los programas de información preventiva*. En la República Argentina, de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, **existen “600.329 personas** que se reconocen pertenecientes y/o descendientes en primera generación de pueblos indígenas (población indígena).

Estas personas forman parte de una gran diversidad de pueblos indígenas y están distribuidas en todas las provincias del país”<sup>2</sup>. Cabe mencionar que, según estudios académicos y de distintas *organizaciones de pueblos originarios*, esa cifra rondaría el *millón de personas distribuidas a lo largo del País en 30 etnias*. Por ello la pertenencia cultural indica que la información debe estar diseñada y difundida de manera tal que quien la reciba debe *comprenderla fácilmente, es decir, capaz de convertirla en parte de su imaginario y en herramienta para la decisión y la acción* haciendo uso de las *enzimas culturales* que tiene a su disposición; experiencia directa conocimiento del entorno, nivel educativo, creencias culturales y religiosas, por lo tanto, en el desarrollo de los programas de información preventiva *debe diferenciarse, según el colectivo al que este dirigido, debiéndose adaptar a las distintas comunidades; campesinas,*

---

<sup>2</sup> Datos obtenidos por la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). INAI

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*urbanas, costeras, de montaña, de pueblos originario, de estrato socioeconómicos altos o de sectores populares.*

**Autoridad y credibilidad** de la información, indispensable para que los receptores de un mensaje determinado lo tomen en cuenta y actúen de conformidad. De allí la importancia que la información *vaya acompañada de indicaciones reales, que orienten al ciudadano que participa como se debe actuar para prevenir el desastre o para reducir el riesgo y sus efectos.*

Los Programas de Información Preventiva deben tener básicamente lo señalado para que la misma sea una herramienta de valor, sin la cual hará difícil el objetivo del comprender y concientizar a las personas de la importancia de **la verdadera participación ciudadana.**

Entendiendo que participar es ser parte, es decir ser uno mismo de una expresión de ese proceso en el cual se participa.

Ser parte compromete al ciudadano **como una parte del proceso** pero no de su totalidad.

Es por ello que dentro del juego de las partes, esta como se difunde y como se decepcione la información, de cómo trabajar en la prevención, en los sucesos adversos y en sus consecuencias, a fin de contribuir a situar el tema en la conciencia de la comunidad y sus líderes.

Sucede también y es algo a considerar en los programas de información preventiva como se incluyen y que tratamiento e importancia se da a noticias de otra partes del mundo acerca de la ocurrencia de desastres, casi nunca genera reflexiones o debates para que las comunidades locales se pregunten en qué medida eso mismo pudiera ocurrir en cada una de ellas cual es su vulnerabilidad y cuál es su nivel de preparación social e institucional para enfrentar los efectos de amenazas similares. Sobre el particular podría citar cuanto se sabe y conoce sobre los daños y muertes ( 52 ) causados por el Ciclón Pam que arrasó Vanuatu. el que fuera considerado como una de la peores catástrofes naturales en la historia del pacífico, o de cuales son las causas y los daños producidos por las inundaciones en la Argentina , Provincia de Tucumán

Es por ello que la estructura de los programas de información preventiva deben incluir este tipo de información para contribuir al conocimiento y toma de conciencia en los actores a fin de lograr el fortalecimiento de la participación ciudadana para consolidar una serie de estereotipos existentes sobre los desastres y quienes la padecen.

Sin una información completa y adecuada se dificultará el análisis sobre la causa de procesos y causas, lo que hará que se sostenga la idea de que, los desastres son sucesos súbitos o inesperados que dependen de la naturaleza o de la voluntad de Dios, no ayudará a entender que los riesgos son construcciones sociales derivadas de la manera como nos relacionamos con el medio y el territorio.

Por ende los **programas de información preventiva** deben contribuir a;

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La comprensión de la comunidad de los factores del proceso generadores de riesgos y desastres, incluyendo para ello el análisis crítico de diferentes experiencias locales, nacionales e internacionales,

A la comprensión de lo que es una alerta y sobre sus procesos

Informar acerca de cómo afrontar las emergencias y desastres para fortalecer la capacidad de autogestión de los afectados.

La Incorporación en campañas de educación en la comunidad para lograr una mejor preparación para prevenir desastres, enfrentar emergencias, reducir los riesgos de desastres y los efectos de sucesos adversos.

Una de las cuestiones básicas a tener en cuenta en los Programas de Información Preventivas preparar los actores involucrados en la participación Ciudadana es pre

***Algo que debemos saber, los programas de estar preparados para llegar a la mayor cantidad posible de ciudadanos, algo que difícilmente suceda, pero hay que pensar de que es el objetivo y que lograr la participación ciudadana y su verdadero compromiso como actor social activo no será tarea fácil.***

No obstante ello todos aquellos que se involucren deberán además estar informados y deberán saber que hacer ante la presencia de personas ancianas, con limitaciones físicas, hipoacusias solas o bien tengan dificultades para entender o expresarse, en tal sentido se considera seguir las recomendaciones del Manual de inclusión de personas con discapacidad en la preparación ante desastres - Proyecto DIPECHO VIII "Preparación ante los desastres a partir de los conocimientos locales en contexto urbano-rural en la Costa Atlántica de Guatemala"(ECHO/DIP/BUD/2012/940006)

Tomaremos algunos aspectos que se consideran de valor para considerar en los "Programas de Información Preventiva"

La invisibilidad de las personas con discapacidad en los sistemas de registros para emergencias, su exclusión de las actividades generales de preparación, la accesibilidad física empeorada por un desastre, el limitado acceso a la información sobre lo que está sucediendo y prácticas discriminatorias a la hora de brindar ayuda, son algunos ejemplos frecuentes de la situación de personas con discapacidad en desastres.

Por último se cita las Recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud en su Manual Periodístico para la Cobertura Ética de las Emergencias y los Desastres, que hace referencia a muchos aspectos vinculados que se pueden tener en cuenta tanto para el desarrollo de Programas de Información Preventiva como a lo que hace a la "Participación Ciudadana"

Para uso del armando de Programas de Información Preventiva deberá;

Hacer ***énfasis en lo educativo y formativo*** a través de su información, promueva actitudes positivas y proactivas de parte de la comunidad para la toma de decisiones.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

**Generar diálogos internos en familia respecto al trabajo preventivo.** Tal vez sean necesarios algunos cambios de comportamiento de la ciudadanía.

- **La Información como herramienta preventiva**

Enfóquese en reportar sobre los planes de emergencia, explique la importancia de los maletines de emergencia, insista en identificar rutas de evacuación y ubique los espacios ideales para establecer albergues.

#### 4. **Búsqueda de liderazgos (Participación Ciudadana)**

Destaque los liderazgos comunales, las iglesias, los grupos ambientalistas y los Comités Municipales. Posiblemente ahí están las personas que podrían asumir una responsabilidad adicional enfocada a la prevención de desastres. En caso de que no existan referentes ciudadanos específicos para esta labor. Usted puede promover la organización de la ciudadanía para formar personas que fiscalicen las decisiones o la falta de ellas de las autoridades.

- **Alerta, no alarma**

Para aquellas amenazas en las que sea posible poner a funcionar previamente un estado de alerta comunal, promueva mensajes que faciliten por un lado las respuestas oficiales y por otro la organización comunal. Junto al mensaje preventivo, en tono no alarmista, debe venir el compromiso de reacción de las instituciones de primera respuesta, así **como la capacitación de la ciudadanía.**

- **Informe sobre los derechos ciudadanos** pero también sobre las posibilidades de ejecutar acciones que disminuyan el impacto en la comunidad y el hogar.
- **Más espacios**

Coloque el tema en otros espacios más allá del mundo de la noticias; por ejemplo, promueva con sus jefaturas la apertura de espacios para los artículos de

#### **Cobertura ética de las emergencias y los desastres**

Opinión y editoriales sobre la prevención de emergencias.

- **Sobre la infraestructura**

Un factor fundamental para que usted impulse el periodismo de servicio y preventivo consiste en cuantificar y contextualizar la calidad y disponibilidad de infraestructura con la que cuenta el país ante una emergencia. Tome nota de lo que está por edificarse. ¿Qué tipo de centros de salud, escuelas, hospitales y puentes se están construyendo? ¿esas inversiones garantizan la seguridad?.

- **Uso del suelo**

Generar información preventiva sobre el uso del suelo en las comunidades.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## 5. Programas de Información Preventiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Subsecretaría de Emergencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se llevan a cabo programas de información preventiva por redes sociales, medios radiales y audio visuales algunos de ellos son para concientizar a los ciudadanos que hacer en situaciones ante determinadas situaciones de Riesgo

- **Qué hacer ante una ola de frío**



Ante la ola de frío polar que sufre esta capital, la Ciudad recuerda que el **monóxido de carbono** es un gas inodoro, incoloro, insípido y no irritante que se produce por la mala combustión del gas natural, la leña, el carbón o la nafta y que en altas concentraciones su inhalación puede generar la muerte.

Por ese motivo se aconseja a los vecinos:

- Evitar el uso de braseros o estufas a querosén para caleccionarse.
- Si no puede evitarlo, recuerde apagarlas y retirarlas del ambiente, antes de acostarse.
- Es preferible abrigarse con más ropa.
- Una vez por año hacer revisar, por un gasista matriculado, todo tipo de estufas, catalíticas, pantallas infrarrojas y salidas al exterior de calefones, termotanques y calefactores de tiro balanceado.
- Verificar que no estén obstruidos los conductores o rejillas de ventilación.
- Es fundamental contar con un espacio por el que circule y se renueve el aire. Puede salvar una vida.
- Nunca usar hornallas y/o el horno para caleccionarse.
- Nunca dormir con las estufas encendidas.
- Recordar que está prohibido el uso de cualquier artefacto que no sea de tiro balanceado en dormitorios y baños.



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- **Plan de Prevención del calor**



Todos podemos contribuir en la Prevención De Riesgos especialmente en bebés, personas mayores y enfermos.

## Plan de Prevención ante Fuertes Lluvias



Dentro de los programas de Información Preventiva se da capacitaciones a multiplicadores y voluntarios que ayudan a crecer en la efectividad de la difusión de la información ante alertas y avisos a corto plazo.



- **Otro enfoque sobre Programas de información preventiva**

En las distintas etapas del ciclo de vida del riesgo pueden identificarse cuatro dimensiones que cabe destacar al momento de desarrollar políticas efectivas de GRD. A continuación, se describen estas dimensiones y se incorporan algunos ejemplos de buenas prácticas que han permitido mejorar la gestión de las mismas:

### 6. Comunicación e Información

Se entiende por comunicación en este contexto al conjunto de mecanismos articulados que permiten la generación y circulación de información relevante en tiempo y forma entre, por un lado, los actores responsables del monitoreo de los riesgos y las

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

acciones de manejo de las crisis de un evento extremo (a nivel interinstitucional, intrasectorial e interjurisdiccional); y por otro lado, entre estos actores y la comunidad en general para activar los mecanismos de acción y reacción necesarios.

Al respecto pueden enunciarse que los programas de información preventiva se deben basar en la **formulación de los mensajes** que se transmiten con el alerta, es esencial que estos sean claros, breves y concretos, así como también inclusivos, contemplando las distintas situaciones particulares de todos los ciudadanos (diversidad de idiomas, limitaciones auditivas o visuales severas, etc.).

- Al mismo tiempo, es importante contar con información actualizada y precisa en relación **a personas e instituciones de contacto**, a las cuales el vecino pueda acudir, y de quienes pueda recibir información en forma efectiva en una situación de riesgo.

- Se destaca la necesidad de producir información y comunicar sobre el riesgo considerando el **contexto local específico** que afecta a cada comunidad en particular.

- La **construcción de canales de comunicación** (accesibles y continuos) entre actores es fundamental; así como también la construcción de canales de comunicación alternativos, en caso de que las vías de comunicación habituales fallen durante la emergencia.

- Finalmente, post-evento es importante **crear espacios apropiados que permitan dar respuesta, información y contención al vecino**, clarificar los pasos a seguir y los recursos disponibles luego del evento.

En esta línea, es importante también que los propios damnificados puedan participar de la definición de las prioridades de acción para la reconstrucción

- Es importante que los programas de Información Preventiva se deba identificar a los distintos tipos de instituciones involucrados en la GRD, desde los estrictamente gubernamentales hasta comprender a instituciones tales como colegios, hospitales, radios, clubes y otras organizaciones; especificando con precisión y claridad los posibles roles y responsabilidades a cumplir por cada uno de ellos

## 7. Participación Ciudadana en los Sistema de Alerta Temprana

La situación que se declara, a través de instituciones, organizaciones e individuos responsables previamente identificados, que permite la provisión de información adecuada, precisa y efectiva previa a la manifestación de un fenómeno peligroso en un área y tiempo determinado, con el fin de que los organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y la población tome precauciones específicas para reducir el riesgo al cual está sujeto”<sup>3</sup>.

### • Participación Ciudadana

El vecino es el destinatario final de una política de la Gestión de Reducción de Riesgos de Desastres, dado que es el principal damnificado cuando un hecho de esta naturaleza tiene lugar, y debe saber cómo organizarse y actuar. De allí que adquiera una mención especial. En este punto, es dable mencionar las siguientes reflexiones:

<sup>3</sup> Fuente: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- La **identificación e involucramiento de líderes Comunitarios** es sumamente relevante, al menos en dos aspectos: por un lado, en su capacidad de difusor/ multiplicador de información a nivel territorial, y por el otro, en tanto actor local conocido y respetado para la comunidad, con la capacidad de adoptar un rol y una responsabilidad específica ante un evento extremo.
- Es importante diseñar un **sistema de información actualizable sobre vulnerabilidad territorial** (p.e. mapa de riesgo) **adaptado** a cada zona, región o territorio, en función de sus características y costumbres particulares del lugar. Para ello, se vuelve necesario que los Ciudadanos participen de instancias de identificación y diseño compartido de estas herramientas.
- Finalmente, se menciona la relevancia de la generación de **espacios de involucramiento y participación de los ciudadanos en las distintas etapas del riesgo**. A modo de ejemplo, la colaboración e involucramiento temprano de vecinos en las tareas de reconstrucción/ rehabilitación puede contribuir a agilizar las tareas, (identificando rápidamente necesidades y habilidades disponibles) y prevenir escenarios de conflicto.

## 8. Conclusiones

Cierto es que no vamos a poder eliminar el riesgo, ya que estamos viviendo en la sociedad del riesgo, pero sí vamos a poder prevenir, mitigar y prepararnos, y con ello reducir el peligro de desastres

Se deben gestionar el riesgo para prevenir y reducir las consecuencias de los desastres socio-naturales.

“Gestionar el riesgo es un proceso que lleva a la necesidad de planificar e implementar políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Es decir, desarrollar políticas integradas de reducción de riesgos a través de acciones de prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias y recuperación pos impacto y observamos que aún no se ha avanzado en políticas públicas de una gestión prospectiva del riesgo de desastres, se actúa frente al riesgo ya materializado, es decir, frente al desastre.

Para revertir esta situación es necesario el compromiso y el trabajo articulado tanto de las autoridades gubernamentales como de la sociedad, en su conjunto para que se genere un escenario real del riesgo de desastres

Las comunidades generalmente tienen una percepción muy baja del riesgo” y por esa razón no se involucran en mirar las vulnerabilidades frente a las amenazas existentes. “Lo primero que debe hacerse es pensar desde el riesgo y no desde el desastre. Es decir, actuar sobre aquellas cuestiones que permitan reducir el riesgo de desastres. Para disminuirlos, primero es necesario conocer los riesgos, para así poder diseñar e instrumentar políticas para reducirlos. Aquí el conocimiento juega un papel fundamental”.

“Se debe considerar pues, que no sólo hay que ver de qué manera se puede estar mejor preparados, sino también es necesario implementar entre otras acciones como las ya desarrolladas para prevenir que este tipo de eventos sucedan e impacten negativamente en la sociedad. De esto se trata la gestión del riesgo de desastres. .

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## 9. Reflexiones finales

- Establecer Programas de Información Preventiva y Planes de Formación Integral para la Gestión de Reducción de Riesgo, con la **participación ciudadana** orientados a los tomadores de decisión, a los gestores, a los docentes y a los promotores/facilitadores comunitarios.
- Desarrollar perfiles adecuados para las áreas de gestión de riesgo, y profesionalizar los cargos.
- Promover y facilitar la Participación Ciudadana.

Finalmente, resulta de importancia actuar con responsabilidad, ya que una determinación adoptada sin analizar sus posibles consecuencias puede afectar nuestra vida, la de otros y el recurso natural, provocando daños irreparables. En este sentido, la construcción de los consensos necesarios sobre los cuales soportar las estrategias a implementar requiere de las distintas fuerzas políticas con representación en los poderes del Estado un compromiso o pacto explícito y formalizado en el que se integren las visiones y saberes de las organizaciones del tercer sector, que sea al mismo tiempo una plataforma de inicio de las acciones, y un marco de referencia al cual se integren naturalmente las propuestas futuras independientemente de las autoridades y gobiernos de turno.

Se hace necesario ‘gestionar el riesgo’ y no ‘gestionar en el riesgo’<sup>4</sup>

- *La gestión integrada del riesgo se ha convertido en una aspiración, en un esfuerzo al que se suman cada vez más adeptos”.*
- *En el futuro “será vital que este creciente esfuerzo se traduzca en realidad, que el discurso se ajuste a la práctica” (Durán Vargas, 2011:43). Sin embargo, para lograr que nuestros territorios sean más seguros, nuestras sociedades menos vulnerables, y que no sigan construyendo nuevos riesgos, se necesitan superar las contrariedades existentes. Sección Latín-A: El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo, por Gisela-Irene Gellert-de Pinto*

## BIBLIOGRAFÍA.

- “La Gestión del Riesgo de Eventos Extremos asociados al Cambio Climático en la provincia de Buenos Aires”, Buenos Aires, Septiembre 2014. Fundación Cambio Democrático<sup>5</sup>, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires<sup>6</sup>, y la Dirección Provincial de Defensa Civil, dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires
- Manual Periodístico para la Cobertura Ética de las emergencias y los Desastres. OPS-
- Manual de Inclusión de Personas con discapacidad en la preparación ante desastres Conciencia del Desastre- Proyecto DIPECHO VIII “Preparación ante

<sup>4</sup> Silvia Fontana, directora e Investigadora de la Maestría en Gestión Política de la UCC

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

los desastres a partir de los conocimientos locales en contexto urbano-rural en la Costa Atlántica de Guatemala” (ECHO/DIP/BUD/2012/940006)

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales

- [WWW.EIRD-](http://WWW.EIRD-) OPS Comunicación e Información Pública *Capítulo 15*

*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Subsecretaría de Emergencias*

## Comunicación

José Antonio Santiago. México

### FORTALECIMIENTO DE LA RESILIENCIA COMUNITARIA ANTE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

*José Antonio Santiago Lastra*  
*Universidad Intercultural de Chiapas*  
*Febrero de 2015*

El desarrollo de una cultura preventiva en protección civil para la reducción de riesgos de desastres, hoy más que nunca tiene que atender las cada vez más frecuentes e intensas amenazas derivadas del Cambio Climático Global. Ha sido sustancialmente documentado que el aumento en la concentración de los gases que generan el efecto invernadero en la atmósfera, debido al uso de combustibles fósiles para el transporte y los procesos industriales, a los monocultivos agroindustriales, a la ganadería extensiva, a los incendios forestales y a los depósitos de residuos sólidos urbanos, son los que causan cambios regionales y globales en la temperatura, precipitación y otras variables climáticas, que agregados a la variabilidad climática natural, derivan en cambios en la humedad del suelo, derretimiento de glaciares, incrementos en el nivel del mar y en la ocurrencia más frecuente y severa de eventos extremos como huracanes, frentes fríos, olas de calor, tornados, inundaciones y sequías (Santiago *et al.*, 2008).

Pero el cambio climático global está lejos de ser un problema meramente de emisiones de gases de efecto invernadero y factores del clima (Pallota, 2011) es un problema socio ambiental, pues los eventos meteorológicos extremos asociados causan lesiones, enfermedades, defunciones y pérdidas económicas, lo que pone en evidencia la desigualdad y vulnerabilidad de las poblaciones humanas, los riesgos construidos cotidianamente y la ausencia de la prevención necesaria. Por lo tanto, es urgente fortalecer las capacidades locales para enfrentar el riesgo, reconstruir y aumentar la resiliencia de las comunidades, hacer prevención a largo plazo y de manera prospectiva.

Con este objetivo es necesario identificar las percepciones climáticas locales; generalmente las experiencias acumuladas respecto a los riesgos y vulnerabilidades locales no han sido consideradas para el diseño de la agenda pública (Álvarez, 2013). Es un hecho que los conocimientos tradicionales de las comunidades y los pueblos indígenas son una fuente inagotable de experiencias y respuestas frente a las presiones ambientales (Santiago *et al.*, 2015). En el contexto actual de cambio climático global, se empiezan a acumular evidencias, por ejemplo: *Chiquitanos* de Bolivia, *Quichuas* de Ecuador, *Yucunas* y *Matapís* de Colombia (Ruiz *et al.*, 2012) *Ch'oles* y *Zoques* de México (Briones, 2011; Sánchez y Lazos, 2011) en el sentido de que la sistematización y recomposición focalizada de este conocimiento comunitario experto y la percepción ambiental sobre respuestas locales de adaptación y mitigación de las amenazas asociadas a los cambios ambientales y al cambio climático global, son una herramienta central para enfrentar los impactos de este cambio, son las prácticas agroecológicas, las técnicas de conservación y selección de semillas, el manejo de fuentes de recursos renovables y las redes de colaboración

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

comunitarias, las verdaderas alternativas locales de adaptación y mitigación del cambio climático global.

La premisa que subyace, a este enfoque propuesto, es que para el desarrollo de una cultura preventiva en protección civil y reducción de riesgos de desastres mediante el fortalecimiento de la resiliencia comunitaria, es necesaria una racionalidad más integral, es decir, sistémica, incluyente y justa, que tenga en cuenta la interpretación y construcción de significados de los pueblos y comunidades sobre sus realidades ambientales a partir de sus mediaciones socioculturales, nutridas por la subjetividad individual y colectiva, y construidas a través de diversas formas de interacción y diferentes temporalidades, de tal forma que las propuestas respondan a necesidades locales y regionales del ambiente, y generen iniciativas endógenas, contribuyendo al mismo tiempo a paliar desde lo local a una situación global que nos compete a todos (Figueredo, 2012).

En este sentido la percepción juega un papel fundamental pues permite identificar cómo el riesgo es entendido en una comunidad, cómo se visualizan las amenazas y cómo se construyen las vulnerabilidades; hacer visible esto y desnaturalizar las condiciones que lo reproducen, posibilita procesos de autogestión comunitarios para desarrollar acciones concretas que reduzcan el riesgo (Aguilar y Brenes, 2013) pero sobre todo que aumenten la resiliencia comunitaria ante los desastres, es decir, aumentar la capacidad de recuperación de la comunidad a los cada vez más frecuentes y aleatorios desastres, lo que a su vez implica reducir al mínimo lesiones y erradicar enfermedades y defunciones, incrementar la soberanía alimentaria y energética de las comunidades y potenciar una economía de poca dependencia al exterior capaz de reactivarse de forma inmediata ante la ocurrencia de un desastre.

## Referencias

- Aguilar, Maricarmen y Brenes, Gabriela. 2013. La percepción como herramienta para la gestión del riesgo. Aportes para la cogestión comunitaria. En torno a la prevención 11: 9-18.
- Álvarez, Guadalupe. 2013. Entre el cambio climático, la cotidianidad y los desastres. Ponencia oral. En: Seminario Internacional Las Venas Abiertas del Chiapas Contemporáneo. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. 23 al 25 de octubre.
- Briones, Fernando. 2011. Conocimientos climáticos a través de indicadores fenológicos y ritualización en la agricultura de los ch'oles de Chiapas (México). Pueblos indígenas, poblaciones marginadas y cambio climático: vulnerabilidad, adaptación y conocimientos indígenas. Compilación de resúmenes presentados. IPMPCC. En: [http://www.unutki.org/downloads/File/IPMPCC Abstracts Presented Spanish.pdf](http://www.unutki.org/downloads/File/IPMPCC_Abstracts_Presented_Spanish.pdf) (Consultado: 15/02/2014).
- Figueredo, Jesús. 2012. Racionalidad y subjetividad ambiental. Una apuesta ante el cambio climático. Caminos Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico. En: <http://revista.ecaminos.org/article/racionalidad-y-subjetividad-ambiental-una-apuesta/> (Consultado: 12/02/2014)
- Pallota, Evelyn. 2011. ¿Es el cambio climático un problema ambiental? En: [http://www.ecoportel.net/Temas\\_Especiales/Cambio\\_Climatico/Es\\_el\\_cambio\\_un\\_problema\\_ambiental](http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/Cambio_Climatico/Es_el_cambio_un_problema_ambiental). (Consultado: 30/05/2011).

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- Ruiz, Manuel; Müller, Thomas y Lucía Flórez. 2012. El clima cambia, cambia tú también. Adaptación al cambio climático en comunidades locales. UICN, AECID y SPDA. Lima, Perú. En: <http://www.spda.org.pe/ver-publicacion.php?id=252>. (Consultado: 20/02/2014).
- Sánchez, María y Lazos, Elena. 2011. Percepciones indígenas del cambio en la variabilidad climática en una comunidad zoque de Chiapas, México. Pueblos indígenas, poblaciones marginadas y cambio climático: vulnerabilidad, adaptación y conocimientos indígenas. Compilación de resúmenes presentados. IPMPCC. En: [http://www.unutki.org/downloads/File/IPMPCC\\_Abstracts\\_Presented\\_Spanish.pdf](http://www.unutki.org/downloads/File/IPMPCC_Abstracts_Presented_Spanish.pdf) (Consultado: 15/02/2014).
- Santiago, José; López, Miriam y Sergio López. 2008. Tendencias del cambio climático global y los eventos extremos asociados. Ra Ximhai 4(3): 625-633
- Santiago, José. 2015. Cambios Ambientales en Chiapas. Doce testimonios del medio rural. Universidad Intercultural de Chiapas (en imprenta). México. 95 p.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## Comunicación

Didier Pedreros. Colombia

### La educación, los niños y niñas y la información que deben recibir en gestión de riesgos de emergencias y desastres.

**Por: Didier Ferney Pedreros Vega.** Administrador de Empresas UN. Especialista en Evaluación de Riesgos y Prevención de Desastres Uniandes. Mágister en Gestión del Riesgo y Desarrollo, ESING. Docente de Investigación de la Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares, ESING, y Director General de la ONG Fundación para la Gestión del Riesgo, FGR, con Sede en Bogotá, Colombia.

Contacto: [dpedreros@gestiondelriesgo.org](mailto:dpedreros@gestiondelriesgo.org); [dpedreros@outlook.com](mailto:dpedreros@outlook.com)  
Celular: +57 315 3559632.

#### RESUMEN:

Los niños y las niñas deben ser parte activa del proceso de gestión de riesgos de emergencias y desastres en sus áreas geográficas, sin embargo, si el componente de información que se les suministra o los de educación básica primaria y secundaria que se imparten, no cambian la forma de abordar el tema desde las clases mismas y que toda la comunidad educativa, es decir, el personal docente, administrativo y directivo, se comprometa con el tema, esto no podrá lograrse.

El presente artículo entonces desarrolla una aproximación iniciando con la historia de la niña Tilly Smith, de origen Británico, quién en el Tsunami del Sudeste Asiático, salvó a más de 100 turistas por el conocimiento que tenía sobre tsunamis y como el tema se ha trabajado en Colombia en dos generaciones diferentes, con ejemplos de textos utilizados en educación básica secundaria, en Ciencias Sociales, Geografía e Historia, y cuales son los resultados actuales de dicha aproximación, dentro de una problemática actual en el país, para así formular una serie de recomendaciones para que la gestión de riesgos de emergencias y desastres pueda llegar a niños y niñas y hacerlos sujetos activos del proceso en Colombia.

#### 1. INTRODUCCIÓN.

26 de diciembre de 2004, Indonesia, Sudeste Asiático, 7:58:53 hora local (00:58:53 Universal Time Cordinated, UTC), un sismo de magnitud 9,1<sup>5</sup> frente a la Costa Occidental de Sumatra, Indonesia, localizado en 3.316°N, 95.854°E<sup>6</sup>, generó un

---

<sup>5</sup> SERVICIO GEOLÓGICO DE ESTADOS UNIDOS [UNITED STATES (U.S.) GEOLOGICAL SURVEY, USGS, por sus siglas en Ingles] En <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2004/us2004slav/> consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>6</sup> Ibídem.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

tsunami que cruzó el Océano Índico y en pocas horas, dejó a su paso destrucción en regiones como Indonesia, India, Sri Lanka, Birmania, Bangladesh, Tailandia, Maldivas, Somalia y Madagascar<sup>7</sup>, con cifras de muertos y desaparecidos aún no acordadas y finalizadas, que dependiendo de la fuente, van desde 150.000<sup>8</sup>, 227.898<sup>9</sup>, 232.000<sup>10</sup> a 300.000<sup>11</sup> muertos, y cerca de 1,8 millones de damnificados<sup>12</sup>.

El sismo, de acuerdo al Servicio Geológico de Estados Unidos<sup>13</sup>, es catalogado, históricamente hablando, como el quinto (5º) sismo con más víctimas<sup>14</sup>, tercero (3º) por magnitud<sup>15</sup>, siendo el sismo más grande del último siglo en el mundo<sup>16</sup>.

También se cataloga, junto con el terremoto y posterior tsunami de Japón 23 de marzo de 2011, como uno de los sismos más y mejor filmados, fotografiados y documentados, que permitieron, no solamente mostrar los efectos que este tipo de fenómenos de la naturaleza tienen, sino documentar muchos ejemplos de aprendizaje y ayuda mutua y humanitaria, gestos de apoyo entre personas afectadas, entre los que podían ayudar y los que necesitaban ayuda.

Se destaca en ese sentido la historia de la niña Tilly Smith, una niña de origen británico, de tan solo 10 años de edad, que salvó la vida a cerca de un centenar de turistas ese día 26 de diciembre de 2004, "en una playa de la isla de Phuket, en Tailandia. Unos minutos antes de que la gran ola destructora fuera visible desde la costa, el agua retrocedió alejándose de la playa. Muchos lo vieron, pero sólo Tilly supo

---

<sup>7</sup> SALAS, Julián, COLAVIDAS ESPINOSA, Felipe; FERRERO, Aurelio; GONZÁLEZ, Carlos. Et. al. Directrices de habitabilidad básica poscatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el área Centroamericana. Fundación Carolina. Proyecto de investigación CeALCI 20/05. Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Instituto Juan de Herrera Madrid, España, 15 de octubre de 2006. P. 64, 65, 66.

<sup>8</sup> ESTRADA ROLDÁN, Beatriz Elena; FARBIARZ FARBIARZ, Josef. Centro de Proyectos e Investigaciones Sísmicas (CPIS). Universidad Nacional, Facultad de Minas. Centro de Proyectos e Investigaciones Sísmicas (CPIS). Universidad Nacional, Facultad de Minas. Scielo (scientific electronic library online). Virtual library for Latin-America, The Caribbean, Spain and Portugal. En [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0012-73532005000100009](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0012-73532005000100009) Consultado el 9 de abril de 2014. P. 1.

<sup>9</sup> SERVICIO GEOLÓGICO DE ESTADOS UNIDOS [UNITED STATES (U.S.) GEOLOGICAL SURVEY, USGS. En [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most\\_destructive.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most_destructive.php) Consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>10</sup> SALAS, Julián. Op. Cit. P. 64.

<sup>11</sup> STEIN, Seth; OKAL, Emile A. Cómo y por qué sucedió el terremoto y tsunami del 26 de Diciembre de 2004 en Sumatra? Departamento de Ciencias Geológicas Northwestern University, Evanston, Illinois 60208 USA [seth@earth.northwestern.edu](mailto:seth@earth.northwestern.edu) (847) 491-5265 FAX: (847) 491-8060 En <http://www.earth.northwestern.edu/people/seth/research/nesta-spanish.pdf> Consultado el 9 de abril de 2014. P. 1.

<sup>12</sup> SALAS, Julián. Op. Cit. P. 64.

<sup>13</sup> SERVICIO GEOLÓGICO DE ESTADOS UNIDOS [UNITED STATES (U.S.) GEOLOGICAL SURVEY, USGS. En <http://earthquake.usgs.gov/> Consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>14</sup> USGS. En [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most\\_destructive.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most_destructive.php) Consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>15</sup> USGS. [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/10\\_largest\\_world.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/10_largest_world.php) Consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>16</sup> USGS.

[http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/year/mag8/magnitude8\\_1900\\_date.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/year/mag8/magnitude8_1900_date.php) Consultado el 9 de abril de 2014.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

interpretarlo. Era el signo de que se avecinaba un *tsunami*. Lo había estudiado en la escuela unas semanas antes. "¡Viene una ola gigante!", gritó. Nadie sabe por qué los turistas hicieron caso de la alarma de una niña, pero esa credulidad les salvó la vida, porque les dio tiempo de salir corriendo antes de que el *tsunami* fuera visible, y su playa fue una de las pocas de la isla de Phuket que no registraron víctimas"<sup>17</sup>.

En ese sentido, cabe hacer la pregunta: ¿Por qué una niña de 10 años, de un país, que de acuerdo al catálogo de sismos importantes del Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS)<sup>18</sup>, ha sufrido en los últimos años, solo dos sismos de magnitud menor a 6<sup>19</sup>, sabe de tsunamis?

El presente artículo pretende abarcar el tema de la educación, los niños y las niñas y la gestión del riesgo de emergencias y desastres, con base en algunos ejemplos de Colombia y algunas experiencias del autor sobre el tema.

## 2. ANTECEDENTES.

Como ya se mencionó, la niña Tilly Smith de 10 años de edad, gracias al conocimiento que tenía sobre los tsunamis. Particularmente, lo que Tilly Smith había aprendido en su clase de Geografía, dictada por Andrew Kearney, en Danes Hill School in Oxshott, Surrey, tenía que ver con "un fenómeno bien documentado desde el catastrófico maremoto que destruyó Lisboa el 1 de noviembre de 1755"<sup>20</sup>, donde le indicaron que en caso de tsunami<sup>21</sup>:

*"... era exactamente como la espuma de cerveza, burbujeaba"<sup>22</sup>.*

*"... En cuanto tengan la sensación de que ocurre algo anormal, deben alejarse, sin dudar y alcanzar las alturas, incluso si el agua no es muy alta, la fuerza de las olas puede hacerlos caer y arrastrarlos en la turbulencia".<sup>23</sup>*

La niña, en total confianza de lo que había aprendido, e incluso, en clara contravía a lo que pensaba su madre, reaccionó:

*"Dije que estaba segura que iba a ocurrir un tsunami, mi madre no me creyó, no reaccionó, mi padre más o menos me creyó, mi hermana se*

<sup>17</sup> DIARIO EL PAÍS DE ESPAÑA. En [http://elpais.com/diario/2005/01/09/domingo/1105246353\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/01/09/domingo/1105246353_850215.html) Consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>18</sup> USGS. En <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/historical.php> Consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>19</sup> Los sismos que el catálogo indica ocurrieron el 27 de febrero 2008 a las 00:56:45 UTC, con epicentro localizado en 53.321°N, 0.314°W, con Magnitud 4,8 y el del 26 de diciembre de 1979, con epicentro localizado en 54.90N 2.68W y una magnitud de 4,5.

<sup>20</sup> DIARIO EL PAÍS DE ESPAÑA. Op. Cit.

<sup>21</sup> Video Lecciones que salvan vidas. La Historia de Tilly Smith. Entrevista a Tilly Smith y Andrew Kearney. En <http://www.youtube.com/watch?v=LYjFtolcoKw> Consultado el 9 de abril de 2014.

<sup>22</sup> Ibídem. Palabras de Tilly Smith.

<sup>23</sup> Ibídem. Palabras de Andrew Kearney.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*asustó y empezó a correr a la piscina. Mi padre la siguió. Entonces le dije a mi madre: Bueno mamá, estoy segura que va a haber un tsunami. Me dijo: Adiós, y me fui. Ella empezó a reaccionar cuando me fui, a ver si estaba bien, y luego el agua empezó a llegar a la playa*<sup>24</sup>.

Los resultados, una de las pocas playas sin víctimas, más de un centenar de turistas salvados, son simplemente dos de los indicadores de cómo la educación adecuada en niños y niñas, sobre el tema de gestión de riesgos de emergencias y desastres, en el largo plazo, da resultados.

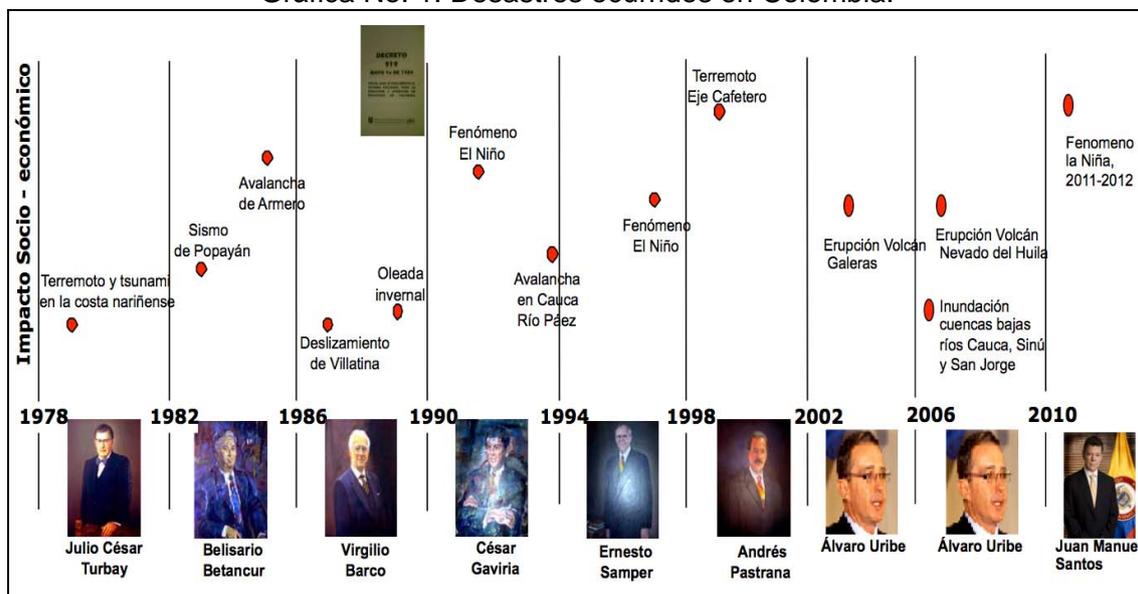
*“... Yo se lo dije a mi padre, mi padre se lo dijo a los responsables de la playa, ya que había numerosas familias en la playa, incluso en el agua...”*<sup>25</sup>.

Pero es la misma niña la que dice que ella no es una héroe, que el verdadero héroe es su profesor de geografía, Andrew Kearney, indicando que

*“... Si el Sr. Kearney no me hubiera advertido probablemente ahora estaría muerta, y mi familia también, estoy orgullosa de que me enseñara esto en su momento...”*<sup>26</sup>.

Sin embargo, en países como el nuestro, dónde en promedio, cada 10 años está ocurriendo un desastre de magnitud importante y cada 5 un evento de magnitud intermedia, como lo demuestra la siguiente gráfica de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República<sup>27</sup>:

Gráfica No. 1. Desastres ocurridos en Colombia.



Fuente: Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres.

<sup>24</sup> Ibídem. Palabras de Tilly Smith.

<sup>25</sup> Ibídem. Palabras de Tilly Smith.

<sup>26</sup> Ibídem.

<sup>27</sup> UNIDAD PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. Presentación: El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En [www.sigpad.gov.co](http://www.sigpad.gov.co). Consultada el 14 de septiembre de 2011.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Dónde se observan eventos tales como el sismo de Popayán en 1983; la avalancha de Armero en 1985, la oleada invernal de 1989; la Avalancha del Río Páez en 1994; el fenómeno de El Niño entre 1998-1998; las erupciones del Volcán Galeras en 1993, 1998, 2006, 2008, 2009; la erupción del Volcán Nevado del Huila en 2008<sup>28</sup>, así como el Fenómeno de la Niña en 2011-2012, que en suma, así lo demuestran.

Pero también un país en el cual en los últimos 100 años se han presentado al menos cinco (5) tsunamis importantes, todos con sismos mayores a seis nueve (6,9) grados de magnitud, dos (2) cercanos a ocho (8) y dos sobre este guarismo, siendo el más fuerte el de 1906, entre las costas de Colombia y Ecuador, con magnitud 8,6, de la siguiente forma:

Gráfica No. 2. Registro histórico de tsunamis en el litoral Pacífico colombo-ecuadoriano durante los últimos 100 años<sup>29</sup>.

No.	Fecha	Epicentro (Latitud)	Epicentro (Longitud)	Magnitud	Run-up [m]	Observador en
1	31-01-1906	01 ° 00'N	81 30'W	8.6 M w	5.0	Japón, Colombia, Ecuador
2	02-10-1933	02 ° 00 'S	81 00'W	6.9 M w	1.5	Colombia, Ecuador
3	14-05-1942	00 ° 01 'S	81 30'W	7.9 M w	0.5	Colombia, Ecuador
4	19-01-1958	01 ° 12 'N	79 30'W	7.8 M w	1.0	Colombia, Ecuador
5	12-12-1979	01 ° 36 'N	79 30'W	8.2 M w	5.0	Japón, Colombia, Ecuador

Fuente: Dirección General marítima, DIMAR.

Adicionalmente, con gran diferencia de Inglaterra, dónde en los últimos 40 años no hay evidencia de tsunamis, y hasta hay, solo dos sismos de importancia, Colombia tiene, desde 1993 a la fecha, al menos un registro adicional de al menos, veintitrés (23) sismos con magnitud igual o superior a 6,0<sup>30</sup>. Eso sin mencionar eventos tales como inundaciones, deslizamientos, incendios forestales, huracanes, vendavales, que tienen datos de impacto nada buenos.

<sup>28</sup> PEDREROS VEGA, Didier Ferney, ET. AL. Cruz Roja Francesa, Cruz Roja Española, Cruz Roja Colombiana. Fundación Para La Gestión Del Riesgo. Manual de capitalización de experiencias. "Cuatro proyectos DIPECHO de reducción del riesgo volcánico en Colombia". Informe Final de Consultoría. Bogotá, Colombia. 2010.

<sup>29</sup> DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA, DIMAR. Colombia. En <https://www.dimar.mil.co/content/centro-nacional-de-alerta-por-tsunami> Consultada el 9 de abril de 2014.

<sup>30</sup> SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO, SGC. Base de datos de sismos ocurridos en Colombia desde 1993 a la fecha. En <http://seisan.ingominas.gov.co/RSNC/index.php/consultas/consulgen> Consultada el 9 de abril de 2014.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

En ese orden de ideas, ¿Por qué no tenemos la población (entre ellos niños y niñas) una cultura centrada en la gestión de riesgos?

A continuación un acercamiento al problema.

## 3. LA INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y LA GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES, LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS.

Para poder realizar una aproximación al tema, retomo algunos de textos que se utilizan en educación básica secundaria en Colombia, en diferentes épocas:

- Conozcamos nuestra geografía. 9º. Grado. Autores Alejandro Álvarez Gallego y Herminda Pongutá de Mosquera. Editorial PIME Ltda Editores. Bogotá, Colombia. 1984. 294 páginas.
- Geografía Universal Americana 2. Serie Conozcamos el Mundo. Mortimer Marañón. Hilda Gómez. Alcira Vega. Gilma A. De López. Cora Prada. Editorial Norma. Bogotá, Colombia. 208 páginas. 1986.
- Geografía de América. 2º. Curso de enseñanza media. Juan Parra Granada. Editorial Bedout. Décima Edición. Bogotá, Colombia. 1975. 192 páginas.
- Civilización 8. Ciencias Sociales Integradas. Montenegro González Augusto, et. al. Grupo editorial Norma Educativa. Bogotá, Colombia. Diciembre de 1997. 359 páginas.
- Historia Económica de Colombia. Carlos Alberto Mora. Margarita Peña. Editorial Norma. 1985. 395 p. 294+
- Espacios 7. Historia y geografía. Rafael Antonio Díaz Díaz. Martín Eduardo Vargas Po. José Vicente Feo Basto, Oscar Buitrago Bermúdez. Grupo Editorial Norma Educativa. Bogotá, Colombia. 2001. 392 páginas.

De una análisis sencillo de estos textos, que han sido utilizados por alumnos que hoy día tienen entre 30 y 40 años de edad, o son adolescentes, entre los 17 y 21 años de edad, se concluye que los libros hacen muy pocas o ninguna referencia a riesgos de desastres, fenómenos naturales como volcanes, sismos, tsunamis, menos deslizamientos o huracanes, lo que se observa de la siguiente forma:

- El libro de Geografía de Colombia de Álvarez y Pongutá<sup>31</sup>, en su unidad dos (2), elementos del espacio geográfico Colombiano, desarrolla diversos temas, costas, islas, cordilleras, etc., dentro de este último aspecto, menciona como en las cordilleras hay “volcanes y cuencas de gran altura”<sup>32</sup>, o que la Cordillera Central tiene una “gran actividad volcánica”<sup>33</sup>, pero poco o nada de los efectos que pueden tener este tipo de fenómenos naturales y en la parte de Costas no se menciona la posibilidad de tsunamis.

<sup>31</sup> ÁLVAREZ GALLEGU, Alejandro; PONGUTÁ DE MOSQUERA, Herminda Conozcamos nuestra geografía. 9º. Grado. Editorial PIME Ltda Editores. Bogotá, Colombia. 1984. 294 páginas.

<sup>32</sup> Ibídem. Pág. 55.

<sup>33</sup> Ibídem. Pág. 56.



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- El texto de Geografía de Geografía Universal Americana de Marañón, et. al.<sup>34</sup>, menciona que el relieve de América tiene una antigüedad de 11 a 70 millones, y “han sido muy afectadas por la actividad volcánica”<sup>35</sup>. Adicionalmente indica que hay numerosos volcanes activos o extintos, “qué es también una de las grandes zonas mundiales de sismos”<sup>36</sup>. Posteriormente hace alguna alusión a los diferentes volcanes y regiones volcánicas, pero como simple descripción<sup>37</sup>.
- El texto de Geografía de América de Parra Granada, tampoco se detiene a hablar de los volcanes, simplemente a nombrarlos, decir su altura<sup>38</sup>, resumirlos en un cuadro resaltado que indica que son, de sur a norte, Osorno, Villarica, Maipo, Lastarria, Llullaillaco, Socampo, Irruputunca, Guayarín, Illimani, Illampú, Misti, Chiles, Cumbal, Azufral, Galeras, Bondoncillo, Puracé, Sotará, Chiriquí, Irazú, Arenales, Miravalles, Momotombo, Cosiguina, Fuego, Agua, tajumulco, Acatenango, Tacana, Soconusco, Tres Picos, Orizaba, Popocatepetl, Paricutín, Colima, Naucampatepetl y Tuxla<sup>39</sup>.
- El texto de Civilización 8, de Montenegro et. al.<sup>40</sup>, menciona espacios geográficos Europeos, Americanos y Colombianos, pero en ningún apartado ni geográfico ni histórico menciona eventos tan destacados como el Terremoto de Bogotá en 1827, ni el de 1917, que son eventos destacados en la capital, muy importantes o la erupción del Volcán Nevado del Ruiz de 1875, el cual afectó esta importante región del Norte del Tolima ese año y fue al antecedente inmediato al desastre de Armero, generado por este mismo Volcán en 1985.
- El texto Historia Socioeconómica de Colombia, de Mora y Peña<sup>41</sup>, al igual que Montenegro et. al., tampoco hace mayor mención a eventos desastrosos ocurridos en la Historia de Colombia. Solamente en un párrafo en la pág. 259, hace alusión al terremoto de Popayán, a la erupción del Volcán del Ruiz, pero nada de causas, efectos, o situaciones relacionadas. Nada del sismo de 1917 en Bogotá o del sismo de 1827.
- Del texto Espacios 7, Historia y geografía de Díaz, Vargas, Feo y Buitrago<sup>42</sup>, se concluye que ya empieza a mencionar el origen del relieve, indicando información de tectónica de placas, fallas, volcanes, pero de Colombia relieve,

<sup>34</sup> MARAÑÓN, Mortimer; GÓMEZ, Hilda; VEGA, Alcira; DE LÓPEZ, Gilma A; PRADA, Cora. Geografía Universal Americana 2. Serie Conozcamos el Mundo. Editorial Norma. Bogotá, Colombia. 208 páginas. 1986.

<sup>35</sup> *Ibidem*. Pág. 10.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*. P. 29-30; 48-49; 68-69; 81-82.

<sup>38</sup> PARRA GRANADA. Juan. Geografía de América. 2º. Curso de enseñanza media. Editorial Bedout. Décima Edición. Bogotá, Colombia. 1975. 192 páginas.

<sup>39</sup> *Ibidem*. P.13.

<sup>40</sup> MONTENEGRO GONZÁLEZ, Augusto, et. al. Civilización 8. Ciencias Sociales Integradas. Grupo editorial Norma Educativa. Bogotá, Colombia. Diciembre de 1997. 359 páginas.

<sup>41</sup> MORA, Carlos Alberto; PEÑA, Margarita. Historia Económica de Colombia. Editorial Norma. 1985.

<sup>42</sup> DÍAZ DÍAZ, Rafael Antonio; VARGAS PO. Martín Eduardo; FEO BASTO, José Vicente; BUITRAGO BERMÚDEZ, Oscar. Espacios 7. Historia y geografía. Grupo Editorial Norma Educativa. Bogotá, Colombia. 2001. 392 páginas.



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

no menciona mayor información de volcanes, algunos nombres, pero nada más<sup>43</sup>.

Se concluye por ende, sin mucho trabajo, que en textos diferentes, sean de historia, geografía o sociales, de dos generaciones diferentes, en educación media, de dos épocas muy diferentes, es decir, entre 1975 a 1985 y de 1995 a 2005, en promedio, de un total de 1463 páginas, máximo 10 páginas hablan de volcanes, como accidentes geográficos y escasos 8 párrafos de algo relacionado con desastres, específicamente Popayán y Armero.

Es decir, tenemos dos generaciones en este momento, padres que tienen hijos adolescentes y esos adolescentes, que en estos años no han recibido un mínimo de información sobre fenómenos naturales, mucho menos de desastres y de cómo deben intervenir para prevenirlos, mitigarlos, enfrentarlos, de forma adecuada.

La experiencia propia del autor, sin ir más allá, se centró en el aprendizaje de memoria de los Volcanes de Colombia, Chiles, Cumbal, Azufra, Galeras, etc., en lo que se denominaba la técnica de repetición, pero sin ningún análisis de los hechos. También recuerdo que la enseñanza de los volcanes que me dieron, no fue con ninguno de estos volcanes. Yo supe que emitían lava, con el Volcán Mauna Loa de Hawaii, o que generaban muchos problemas, como el Vesubio en Pompeya, pero poco o nada del Ruiz, Cerro Negro, Galeras, etc.

## 4. LA SOLUCIÓN PROPUESTA EN EDUCACIÓN Y LA GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES, LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS.

Si empezamos a reflexionar el tema con el ejemplo de la niña Tilly Smith, y como su profesor de geografía le enseñó que era un tsunami, con base en un evento que ocurrió en 1755, es decir, hace 259 años, y detallamos que en Colombia, a duras penas dos generaciones, en educación básica secundaria, apenas han recibido algo de información sobre el tema, es fácil deducir que lo que se debe hacer, es empezar a incluir el tema de riesgos de emergencias y desastres en la realidad de cada niño, pero no desde una sola materia o solo un encargado.

Es muy común observar en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los diferentes Colegios, como el tema de riesgos y desastres se le asigna a un solo profesor, normalmente el encargado del área de Ciencias Naturales (por ser fenómenos de origen natural) o de Geografía (por ser accidentes geográficos), al que también se le asigna la parte operativa de los planes escolares de gestión de riesgos, los simulacros, eventualmente el entrenamiento de las brigadas estudiantiles, generando una tarea adicional para estos docentes, que la aceptan, muchas veces, no sin renegar, cuando es claro que el tema de riesgos no es de un solo docente, sino de toda la comunidad educativa.

Lo mismo sucedió cuando el tema ambiental se volvió importante, y entonces, en vez de permear a toda la comunidad, se le asignó la tarea ambiental a un solo docente, que ahora era el encargado de las campañas educativas, del reciclaje, de no hacer basura, de recolectar, cuando es claro que “el colegio más aseado no es el que más

<sup>43</sup> Ibídem. P. 253 a 273.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

se limpia, sino el que menos se ensucia”, entendiéndolo que todo profesor, todo directivo, todo alumno, debe ser participe del proceso, ser responsable, y no designar esta responsabilidad a un solo docente.

En el tema de riesgos de desastres, no es como el profesor de geografía o ciencias naturales asume el tema, coordina campañas o simulacros, sino como el profesor de matemáticas puede enseñar probabilidad y riesgos; el profesor de historia, puede incluir el análisis de algún evento que haya sucedido en nuestra realidad; el profesor de español y literatura puede hacer leer un libro que desarrolló algún evento de este tipo; el profesor de química habla de fugas y derrames de sustancias peligrosas, etc., pero todo aplicado a Colombia, con nuestros volcanes, en nuestras costas, no con el Kila Wea, o el Mt. Pelee o tantos eventos que son ajenos a nuestra realidad.

Una vez que el estudiante reciba esta información, éste se tiene que volver sujeto activo del proceso, puede y debe participar, incluso, como en el caso de Tilly Smith, saber tomar decisiones.

Sin embargo esto no es un proceso de uno, o tres, o cinco años, es un proceso de décadas, que se debe comenzar inmediatamente, empezando a involucrar en los planes de estudios más relación de cada materia con la gestión del riesgo, con lo ambiental, y en Colombia, hoy día, con la Paz.

En este último aspecto no es asignar a un profesor el tema de la Paz, y luego asignarle que solucione los conflictos internos y externos del Colegio relacionados con la paz, con los alumnos, con los docentes, con el interior y exterior del colegio, sino como cada actor, cada profesor y cada trabajador trabaja en pro de la paz, desde su materia, desde su labor, desde sus actividades.

### BIBLIOGRAFÍA.

- ÁLVAREZ GALLEGO, Alejandro; PONGUTÁ DE MOSQUERA, Herminda. Conozcamos nuestra geografía. 9º. Grado. Editorial PIME Ltda Editores. Bogotá, Colombia. 1984. 294 páginas.
- DIARIO EL PAÍS DE ESPAÑA. En [http://elpais.com/diario/2005/01/09/domingo/1105246353\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/01/09/domingo/1105246353_850215.html) Consultado el 9 de abril de 2014.
- DÍAZ DÍAZ, Rafael Antonio; VARGAS PO. Martín Eduardo; FEO BASTO, José Vicente; BUITRAGO BERMÚDEZ, Oscar. Espacios 7. Historia y geografía. Grupo Editorial Norma Educativa. Bogotá, Colombia. 2001. 392 páginas.
- DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA, DIMAR. Colombia. En <https://www.dimar.mil.co/content/centro-nacional-de-alerta-por-tsunami> Consultada el 9 de abril de 2014.
- ESTRADA ROLDÁN, Beatriz Elena; FARBIARZ FARBIARZ, Josef. Centro de Proyectos e Investigaciones Sísmicas (CPIS). Universidad Nacional, Facultad de Minas. Centro de Proyectos e Investigaciones Sísmicas (CPIS). Universidad Nacional, Facultad de Minas. Scielo (scientific electronic library online). Virtual

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

library for Latin-America, The Caribbean, Spain and Portugal. En [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0012-73532005000100009](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0012-73532005000100009) Consultado el 9 de abril de 2014. P. 1.

- MARAÑÓN, Mortimer; GÓMEZ, Hilda; VEGA, Alcira; DE LÓPEZ, Gilma A; PRADA, Cora. Geografía Universal Americana 2. Serie Conozcamos el Mundo. Editorial Norma. Bogotá, Colombia. 208 páginas. 1986.
- MONTENEGRO GONZÁLEZ, Augusto, et. al. Civilización 8. Ciencias Sociales Integradas. Grupo editorial Norma Educativa. Bogotá, Colombia. Diciembre de 1997. 359 páginas.
- MORA, Carlos Alberto; PEÑA, Margarita. Historia Económica de Colombia. Editorial Norma. 1985.
- PARRA GRANADA. Juan. Geografía de América. 2º. Curso de enseñanza media. Editorial Bedout. Décima Edición. Bogotá, Colombia. 1975. 192 páginas.
- PEDREROS VEGA, Didier Ferney, ET. AL. Cruz Roja Francesa, Cruz Roja Española, Cruz Roja Colombiana. Fundación Para La Gestión Del Riesgo. Manual de capitalización de experiencias. "Cuatro proyectos DIPECHO de reducción del riesgo volcánico en Colombia". Informe Final de Consultoría. Bogotá, Colombia. 2010.
- SALAS, Julián, COLAVIDAS ESPINOSA, Felipe; FERRERO, Aurelio; GONZÁLEZ, Carlos. Et. al. Directrices de habitabilidad básica poscatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el área Centroamericana. Fundación Carolina. Proyecto de investigación CeALCI 20/05. Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Instituto Juan de Herrera Madrid, España, 15 de octubre de 2006. P. 64, 65, 66.
- SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO, SGC. Base de datos de sismos ocurridos en Colombia desde 1993 a la fecha. En <http://seisan.ingeminas.gov.co/RSNC/index.php/consultas/consulgen> Consultada el 9 de abril de 2014.
- SERVICIO GEOLÓGICO DE ESTADOS UNIDOS [UNITED STATES (U.S.) GEOLOGICAL SURVEY, USGS, por sus siglas en Inglés] En <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2004/us2004slav/> consultado el 9 de abril de 2014.
- SERVICIO GEOLÓGICO DE ESTADOS UNIDOS [UNITED STATES (U.S.) GEOLOGICAL SURVEY, USGS. En [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most\\_destructive.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most_destructive.php) Consultado el 9 de abril de 2014.
- SERVICIO GEOLÓGICO DE ESTADOS UNIDOS [UNITED STATES (U.S.) GEOLOGICAL SURVEY, USGS. En <http://earthquake.usgs.gov/> Consultado el 9 de abril de 2014.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- -----, USGS. En [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most\\_destructive.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/most_destructive.php) Consultado el 9 de abril de 2014.
- -----, USGS. [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/10\\_largest\\_world.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/10_largest_world.php) Consultado el 9 de abril de 2014.
- -----, USGS. [http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/year/mag8/magnitude8\\_1900\\_date.php](http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/year/mag8/magnitude8_1900_date.php) Consultado el 9 de abril de 2014.
- -----, USGS. En <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/world/historical.php> Consultado el 9 de abril de 2014.
- STEIN, Seth; OKAL, Emile A. Cómo y por qué sucedió el terremoto y tsunami del 26 de Diciembre de 2004 en Sumatra? Departamento de Ciencias Geológicas Northwestern University, Evanston, Illinois 60208 USA [seth@earth.northwestern.edu](mailto:seth@earth.northwestern.edu) (847) 491-5265 FAX: (847) 491-8060 En <http://www.earth.northwestern.edu/people/seth/research/nesta-spanish.pdf> Consultado el 9 de abril de 2014. P. 1.
- UNIDAD PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. Presentación: El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En [www.sigpad.gov.co](http://www.sigpad.gov.co). Consultada el 14 de septiembre de 2011.
- Video Lecciones que salvan vidas. La Historia de Tilly Smith. Entrevista a Tilly Smith y Andrew Kearney. En <http://www.youtube.com/watch?v=LYjFtolcoKw> Consultado el 9 de abril de 2014.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## Comunicación

Carlos H. Cantillo. Colombia

### LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN PARTICIPATIVA (IAP) Y LA GESTIÓN DE RIESGOS – ALGUNAS CONSIDERACIONES Y EXPERIENCIAS

#### 1 Introducción

Una herramienta de investigación social, como la metodología Investigación Acción Participativa (IAP), se ajusta adecuadamente a las diversas instancias del proceso de gestión de riesgos, obteniendo resultados interesantes, tal como lo muestran algunas experiencias exitosas de su aplicación en Colombia, en las que no sólo se conduce un ejercicio diagnóstico, sino que permite una gestión de riesgos mucho más efectiva.

La metodología Investigación Acción – Participativa busca, por un lado, adelantar un trabajo de investigación social y, por otro, establecer una relación participativa de la comunidad en las posibles soluciones de su problemática. La aplicación de la IAP en la gestión de riesgos representa, además, un ejemplo de participación ciudadana que fortalece la cultura preventiva.

En este documento se presentan algunas consideraciones sobre el componente social en la gestión de riesgos, los factores que inciden en la manera que la IAP se ajusta e integra con los procesos de evaluación y gestión de riesgos, y una breve reseña de algunos casos en que se aplicó esta metodología.

#### 2 El componente social en la gestión de riesgos

Entendido el riesgo como un proceso social, resultante de una relación directa entre la amenaza y la vulnerabilidad, es procedente, y aún necesario, considerar el grado de participación que en esta relación tienen las variables del orden social. Esta consideración general resulta ser más contundente si se hace referencia al concepto de vulnerabilidad, en cuyo tratamiento y procesos de intervención está frontalmente comprometida la comunidad en todas las dimensiones que conforman el tejido social.

Por lo anterior, resulta innegable que lo “social” está intrínsecamente ligado al riesgo, de lo cual se ocupan numerosos investigadores de las ciencias humanas, pero que en el presente documento se presenta haciendo énfasis en la participación de la comunidad afectada o potencialmente afectada por el riesgo.

La experiencia ha demostrado que las acciones de gestión de riesgos resultan más efectivas si la comunidad, una vez reconoce sus propios problemas, puede participar de manera real en la toma de decisiones y en la solución de los mismos, y no como resultado de una imposición externa, ajena a su realidad. Siempre son mejores las soluciones que surjan de la misma comunidad, acompañadas de la visión de los técnicos, que aportan sus conocimientos y experiencia. Lamentablemente no son pocos los casos en que se ignora a la comunidad y su saber popular, despreciado en ocasiones de manera premeditada.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

El diagnóstico de riesgos y su intervención, centrados, como ya se dijo, en los factores de amenaza y vulnerabilidad, requiere para su mayor completitud un abordaje integral, para cuyo efecto el ejercicio habrá de focalizarse en dos grandes campos de análisis: El campo técnico – científico y tecnológico, el de los expertos y técnicos, con todas sus implicaciones; y el campo social, con sus posibilidades de indagación a nivel investigativo.

En el aspecto técnico, es claro que los elementos científicos y tecnológicos que aportan los expertos marcan la pauta fundamental del estudio de riesgos, no sólo en la fase diagnóstica sino en la búsqueda de alternativas de solución; pero un diagnóstico y propuestas de solución cuyo soporte esté dado sólo desde el ámbito de las diversas profesiones que intervienen resultaría poco menos que de una cobertura y alcance reduccionistas si prescinde de las múltiples indagaciones que son posibles al interior del componente social. No se debe perder de vista que los hallazgos producto de un estudio de riesgos y su posterior reducción tienen a la comunidad como destinataria de los beneficios esperados; y es finalmente el ámbito social el que recibe el impacto del mayor o menor grado de validez y confiabilidad que pueda tener una acción de esta naturaleza. ¿Cómo, entonces, justificar un análisis de riesgos y su intervención desconociendo la consulta a la comunidad en cuyo contexto todo riesgo tiene lugar?

## 3 La IAP en la evaluación y gestión de riesgos

Un modelo recomendable para abordar procesos de indagación al interior de la comunidad es el denominado INVESTIGACIÓN ACCIÓN PARTICIPATIVA, IAP. En este modelo no sólo encontramos la forma metodológica de consultar a la comunidad en el proceso de identificación del problema, sino la manera efectiva de comprometer a aquella en la solución de éste.

Ander-Egg (2003) establece que "la IAP es un método de intervención social que tiene la intencionalidad expresa de promover la participación de la gente", por lo cual el principal recurso metodológico de la IAP es la comunidad.

Antes de hacer referencia al concepto de "investigación acción", algunos teóricos en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas, a mediados de los años 70 y 80, hablaron de la "investigación participativa", siempre buscando mejores alternativas científicas para el estudio del componente social que las ofrecidas por el método de investigación tradicional.

En este orden de ideas, se hizo consenso en la adopción de modelos que permitieran combinar el ejercicio investigativo con las acciones educacionales, siempre orientadas a generar compromiso comunitario frente a la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones en beneficio de la misma comunidad que los sufre.

Estos modelos metodológicos, ubicados en el contexto de la "investigación cualitativa", cuentan con sus propios procedimientos y estrategias técnicas para su aplicación como un intento por resumir la relación de unidad entre teoría y práctica; pero dado lo dispendioso de tratar dichos procedimientos, en esta oportunidad nos limitaremos únicamente a señalar las siguientes características generales de los mismos:

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- El problema por resolver tiene su origen en la misma comunidad o grupo afectado; luego no se puede desconocer la participación comunitaria en la identificación del problema y en el señalamiento de posibles soluciones. La IAP, y en general las metodologías de carácter participativo, permiten que las personas que hacen parte de un colectivo puedan intervenir en el estudio de su realidad y en las acciones para resolver sus problemas.
- El propósito básico para buscar la solución a ese problema consiste en mejorar la situación de vida de las personas involucradas. Por eso este tipo de investigación se realiza generalmente al interior de grupos humanos pobres o marginados de la sociedad, que de alguna manera, viven en situaciones alienantes.
- La solución de los problemas requiere que esas personas tomen conciencia de su situación, se movilicen y organicen, de tal modo que puedan emplear en mejor forma sus capacidades y recursos.
- La comunidad o grupo debe participar en todo el proceso de la investigación y debe tener el control de todas sus instancias.
- En el desarrollo de este proceso investigativo desaparece la separación rígida entre investigador e investigado. Se trata de un ejercicio integral e integrado en el que "todos somos responsables de todo". En la IAP "hay una superación de la división clásica entre el sujeto y el objeto de la investigación, toda vez que el objeto se transforma en el sujeto consciente que participa en el análisis de su propia realidad con el fin de promover su transformación" (Galván, nombrado por Ander-Egg, 2003)
- La aplicación de la IAP exige la integración (cruce) de saberes. Por un lado está el saber técnico, representado por los investigadores y los técnicos, que conocen los aspectos teóricos de los fenómenos generadores de amenaza y vulnerabilidad, su capacidad metodológica (en especial lo relacionado con experiencias anteriores), conocimientos e instrumentos. Y por otro, está el saber popular, el de la gente, que enriquece el proceso con sus vivencias y el tener que convivir rutinariamente con sus problemas (sus vivencias e imaginario). Para que los aportes se puedan integrar adecuadamente, es necesario contextualizar los problemas y las necesidades de la comunidad dentro del universo social del cual forman parte; esta labor es responsabilidad de los investigadores (Técnicos y expertos). De cara a las manifestaciones y diversas expresiones de denuncia que hace la comunidad en su propio lenguaje, es fácil evidenciar claras coincidencias con los hallazgos que en el contexto técnico ofrece la investigación tradicional de las ciencias "duras". Es obvio que en esta relación comparativa no tienen lugar parámetros concretos de confrontación y medida, toda vez que se trata de valorar apreciaciones subjetivas de la comunidad frente a elaboraciones objetivas de un estudio técnico y científico.
- La condición de sufrimiento por parte de la comunidad no excluye a ésta del nivel de responsabilidad que pueda tener en la existencia de los problemas y, más aún, en la búsqueda de soluciones. Se trata de establecer tal nivel de responsabilidad y de generar conciencia de cooperación para beneficio de todos y con proyecciones sostenibles.
- Esta metodología considera la policausalidad de la realidad (es decir el no determinismo) y el enfoque sistémico, propios de la evaluación y gestión de riesgos.
- En esta metodología la finalidad principal es la acción, al igual que en la gestión de riesgos. Dicha acción se lleva a cabo con la participación activa de la gente



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

y con el propósito de resolver los problemas de la misma gente, es decir a nivel local, al igual que la gestión de riesgos, que así lo requiere (soluciones de lo local a lo regional y de abajo hacia arriba).

Por lo anterior, la IAP, aunque fue creada para diversos fines, aplica adecuadamente a los estudios de evaluación de riesgos y a la posterior intervención de sus factores generadores.

En relación con la participación de la comunidad es importante mencionar que ésta se debe promover y no imponer, ya que en este último caso negaría su esencia. Los participantes deben estar convencidos de: 1) Para implementar medidas que buscan resolver sus problemas, es necesario hacer un esfuerzo para conocer más profundamente cuales son esos problemas; 2) Su participación en el estudio es necesaria e importante. La gente debe sentirse implicada en el trabajo.

Es importante destacar que la participación de la gente conlleva a la actitud positiva y optimista de la comunidad frente a un eventual proyecto de desarrollo y mejoramiento de las condiciones sociales de su sector. El proceso de indagación social surte un efecto sensibilizador en la conciencia colectiva de la comunidad; y, en gran medida, la prepara y predispone positivamente para esperar resultados en términos de posibles soluciones frente a las cuales todas las personas deben asumir el compromiso de solidaridad y cooperación, en función del bienestar común.

De otra parte se debe tener en cuenta que los procesos de consulta, aún desde la perspectiva meramente técnica, conllevan un ejercicio de interacción con líderes y representantes de la comunidad, e incluso suponen la posible aplicación de algún modelo de encuesta como instrumento de recolección de información. Cabe aclarar que estas instancias son parte constitutiva de la aplicación del modelo de investigación IAP, sólo que imprimiendo a ellas ciertos criterios de mayor rigor metodológico en lo que concierne al manejo del denominado "muestreo focalizado" y en lo que luego se conducirá mediante talleres especializados, con instrumentos técnicamente diseñados y con participación de grupos bajo la orientación profesional de quienes intervienen como responsables del trabajo.

La participación de la comunidad en el marco de un trabajo de gestión de riesgos, no sólo aporta elementos críticos e inquietudes importantes sino que se constituye en la respuesta fundamental al imperativo de consultar al destinatario, o "cliente directo" del servicio social al que finalmente se orienta un proyecto de esta naturaleza.

En conclusión, la estrategia de investigación social mediante la IAP como un componente que soporta y fortalece los estudios de riesgos y los procesos de gestión de riesgos, liderados y financiados generalmente por el Estado, puede contribuir de modo significativo a elevar la calidad científica de tales estudios y de la gestión de riesgos en general, de cara a los requerimientos de soluciones estructurales<sup>44</sup> que reclaman con mayor urgencia cada día los sectores comunitarios, en cuyo contexto la problemática es cada vez más compleja.

## 4 Algunas experiencias

<sup>44</sup> Se refiere a medidas de fondo, fundamentales, de largo plazo.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La IAP se ha aplicado en varios trabajos y bajo diversas modalidades.

Una forma muy reconocida de uso de la IAP en la gestión de riesgos en Colombia es la denominada “Cartografía Social”, propuesta metodológica que permite un reconocimiento integral del territorio y una construcción del conocimiento desde la participación y el compromiso social. Esta modalidad es útil en el reconocimiento del entorno, en particular en la elaboración de mapas de amenazas y riesgos, y en el planteamiento de medidas de preparación de emergencias, como los planes de emergencia. Un ejemplo lo constituyó el uso de este instrumento con fines académicos en algunos barrios de la ciudad de Bogotá, por parte de funcionarios de las alcaldías locales, en desarrollo del Diplomado “Análisis y Evaluación de Riesgos para la Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en Bogotá D. C.” (Corporación CICCE, 2014). La ventaja en este caso estribó en la facilidad de aplicación, con objetivos bien delimitados y que no implicaron una evaluación integral, sino tan sólo un acercamiento a las condiciones generales de amenaza y riesgos de las comunidades.

Otro ejemplo de aplicación de la IAP, se dio en el marco del “Estudio de Riesgo por Remoción en Masa, Evaluación de Alternativas de Mitigación y Diseños Detallados de las Obras Recomendadas para el Barrio Casaloma II Sector, de la Localidad de Usme en Bogotá D. C” (Consortio Ingeniería en Obras, 2006). La IAP fue especialmente útil en la fase de diagnóstico (evaluación del riesgo), en procesos de gestión comunitaria y autogestión para la reducción de riesgos y preparativos para emergencias y en la consolidación de procesos de capacitación comunitaria en gestión de riesgos. En este caso se aplicaron instrumentos de observación directa, la entrevista personal y talleres comunitarios.

En el proceso de observación directa se tuvieron en cuenta aspectos como:

- Comportamiento social de los habitantes, especialmente en lo referente a los hábitos de vida comunitaria.
- Espacio geográfico de movilidad social, observando particularmente la funcionalidad y adecuación de las zonas comunes.
- Estado general de las vías de acceso.
- Condiciones ambientales del entorno residencial.
- Y, finalmente, condiciones aparentes de las viviendas, aprovechando la oportunidad que se dio durante el proceso de diligenciamiento de la encuesta aplicada desde el principio del estudio para levantar el censo de población.

De otra parte, la estrategia metodológica para la entrevista personal se adoptó con fundamento en tres criterios básicos:

- Aplicación de un procedimiento informal, esto es, sin contar con un cuestionario estructurado ni una conducción dirigida.
- Utilización del espacio y oportunidad que ofreció el mismo proceso de aplicación de la encuesta “puerta a puerta” para levantamiento del censo de población.
- Contacto informal con la comunidad transeúnte del sector

En los talleres comunitarios se aplicó la estrategia de avanzar en forma de “espiral” partiendo de lo general a lo particular, con objetivos bien definidos y delimitados. En

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

este caso lo particular se refiere a los problemas asociados con los riesgos bajo estudio.

La realización de una asamblea general, entendida como reunión representativa de toda la comunidad del sector, se constituye en la estrategia final, recomendable para socializar los resultados del estudio, compartir inquietudes y sugerencias y aprovechar la situación coyuntural para comprometer a todos los frentes comunitarios en las exigencias de solidaridad y cooperación que surjan como consecuencia de las acciones recomendadas por los gestores del estudio.

## 5 Fuentes de consulta y bibliografía

Ander-Egg, Ezequiel (2003), Repensando la Investigación-Acción Participativa. Cuarta Edición. Grupo editorial LumenHvmanitas.

Cantillo R., Carlos (1999). Fundamentos Conceptuales sobre Riesgos y Desastres. Universidad Francisco de Paula Santander. Cúcuta, Colombia.

Cardona A., Omar Darío (2003). Memorias Curso Virtual de Gestión de Riesgos. Structuralia y Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona, España.

Consorcio Ingeniería en Obras (2006) (H. Rodríguez, C. Cantillo & Consulcons Ltda.) para Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, FOPAE (Hoy IDIGER). Estudio de Riesgo por Remoción en Masa, Evaluación de Alternativas de Mitigación y Diseños Detallados de las Obras Recomendadas para el Barrio Casaloma II Sector, de la Localidad de Usme en Bogotá D. C. Bogotá, Colombia.

Corporación CICCE (2014) para Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, IDIGER. Memorias curso de Diplomado "Análisis y Evaluación de Riesgos para la Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en Bogotá D. C.". Bogotá, Colombia.

Fals Borda, Orlando (1986). La investigación-acción participativa: Política y epistemología, en La Colombia de Hoy, Cerec. Bogotá, Colombia.

Fals Borda, Orlando (1980). La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones sobre la investigación-acción, en Asociación Colombiana de Sociología, La sociología en Colombia: balance y perspectivas, Memoria del Tercer Congreso Nacional de Sociología. Bogotá, Colombia.

Ramírez, Fernando (1997). Elementos Conceptuales para el Estudio Social de los Desastres. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Suárez Rondón, Rafael (2000) para Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, FOPAE (Hoy Idiger). Memorias de la Conferencia Preparativos para Emergencias. Bogotá, Colombia.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

**3**

**Sesión técnica**

20 al 26 de abril de 2015

## **Experiencia de participación ciudadana en simulacros de emergencia**

**Ponente:** M<sup>a</sup> Rosa Guevara. Perú

**Comunicaciones:**

Henry Martín. Colombia

Tania Ramírez. México

**Moderador:** Andrés García. España



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



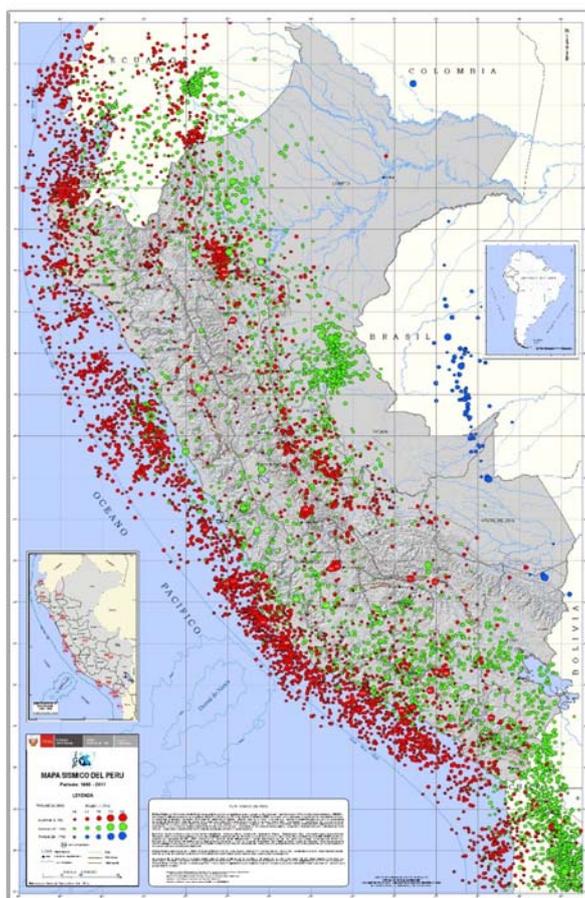
## Ponencia

Mª Rosa Guevara. Perú

### EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SIMULACROS DE EMERGENCIA

#### INTRODUCCIÓN

En el borde occidental del Perú se desarrolla el proceso de convergencia de la placa de Nazca (oceánica) por debajo de la placa Sudamericana (continental) con velocidades promedio del orden de 7-8 centímetros por año (DeMets et al, 1980; Norabuena et al, 1999), siendo el responsable de la actual geodinámica y geomorfología de todo el territorio peruano. Este proceso genera sismos de diversas magnitudes y focos, ubicados a diferentes profundidades, todos asociados a la fricción de ambas placas (oceánica y continental), a la deformación cortical a niveles superficiales y a la de formación interna de la placa oceánica por debajo de la cordillera (Figura 1).



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## ESCENARIOS SÍSMICOS

El concepto de laguna sísmica considera aquellas zonas que en el pasado han experimentado la ocurrencia de grandes sismos y que a la fecha, después de haber transcurrido varias décadas o siglos, estos aún no se repiten, situación temporal que incrementa su probabilidad de ocurrencia. Para el caso del borde occidental del Perú, existen estudios iniciales propuestos por Kelleher (1972), Kelleher y McCann (1976), McCann et al. (1979), Nishenko (1985), Kagan y Jacson (1991) utilizando la información histórica contenida en Silgado (1978) y recientemente, Dorbath et al. (1990).

Durante el Siglo XIX, la distribución espacial de las áreas de ruptura de grandes sismos ocurridos en el borde occidental de Perú-Chile (Figura 2 Áreas de color rojo), muestra la existencia de algunas zonas en las cuales no habrían ocurrido sismos, por ejemplo las zonas sur y centro de Chile, zonas centro y norte de Perú. Estas zonas son identificadas como “lagunas sísmicas”.

Durante el Siglo XX, en la región sur de Chile, la laguna sísmica de mayor tamaño dio origen al gran sismo de 1960 (9,5 Mw). Luego ocurrieron otros sismos con menores áreas, desde la zona costera de la ciudad de Concepción hasta Antofagasta (Chile), para luego mostrar un notable vacío o laguna sísmica que se extiende hasta la región sur de Perú. Esta laguna sísmica corresponde a los sismos de 1868 y 1877, ambos con magnitudes mayores a 8,5 Mw. Al norte de la zona costera del departamento de Arequipa se tienen áreas pequeñas de ruptura distribuidas hasta la zona costera del departamento de Ancash, para luego presentarse una nueva laguna sísmica que viene del siglo pasado y que considera, además, la zona costera de Ecuador.

Durante el Siglo XXI, ocurrieron los sismos de Arequipa del 2001 (8,2 Mw), Pisco del 2007 (8,0 Mw), Chile del 2010 (8,8 Mw) y Chile del 2014 (8,0 Mw). De todos ellos, solo el ocurrido en el año 2010 es considerado como repetitivo del sismo del año 1835, el resto solo habrían liberado parcialmente la energía acumulada en cada región desde la fecha de ocurrencia del último gran sismo.

De acuerdo a la distribución espacial de las áreas de ruptura y lagunas sísmicas en el borde Occidental del Perú, para la región centro se ha identificado la presencia de una laguna sísmica que viene acumulando energía desde el año 1746 (268 años a la fecha). Los sismos ocurridos en los años 1940, 1966, 1970 y 1974 presentaron magnitudes igual o menores a 8,0 Mw (terremoto de Pisco, 2007); por lo tanto, no habrían liberado el total de la energía aún acumulada en dicha región.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

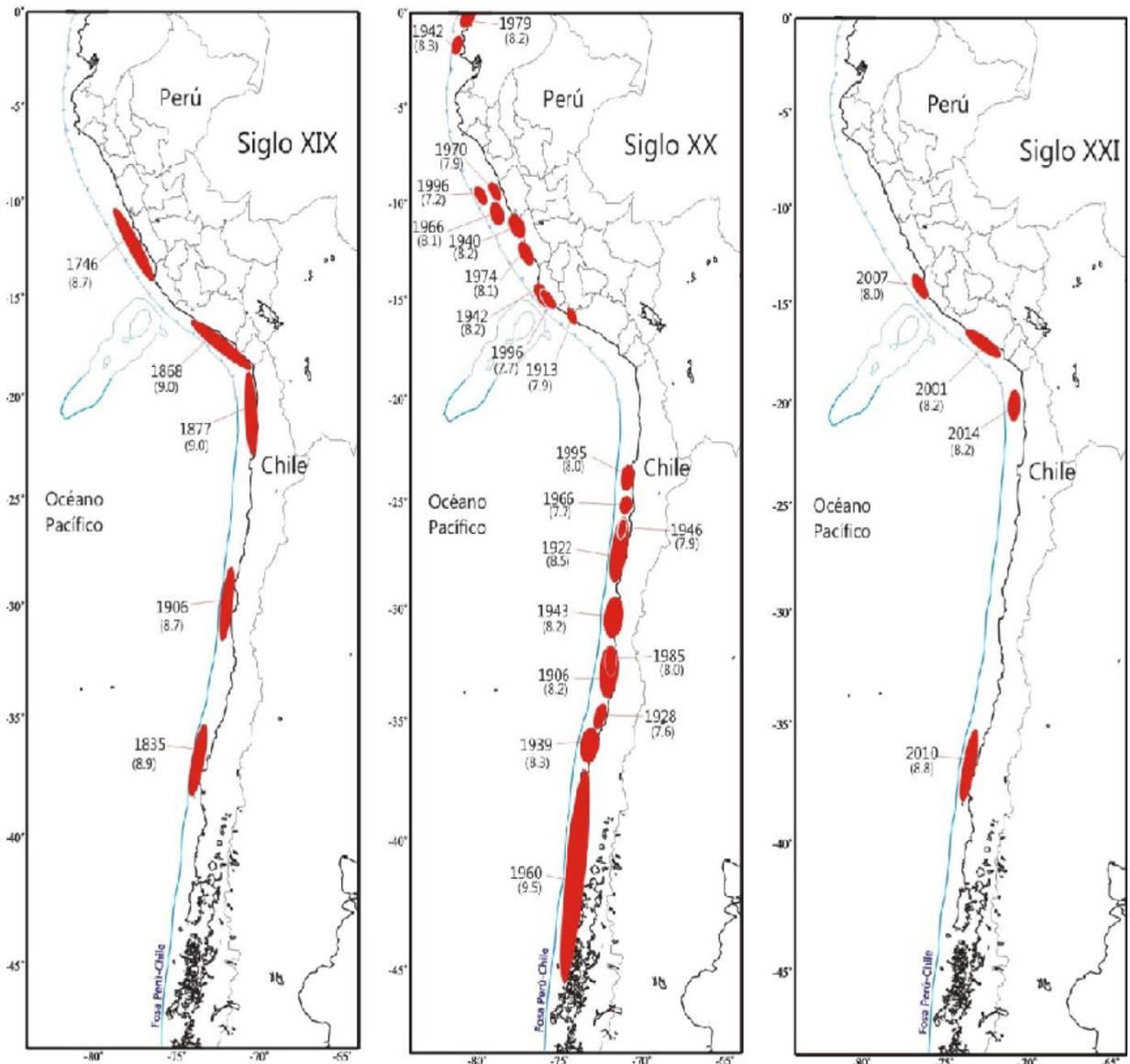


Figura 2 distribución espacial de las áreas de ruptura de grandes sismos

## LA EXPERIENCIA QUE SE VA A EXPONER ES DE LA CIUDAD DE LIMA CAPITAL DE PERÚ

La Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento, establecen que el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, que conforma el SINAGERD, como el responsable técnico de los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación y se encuentra a cargo de promover la ejecución de simulacros y simulaciones, como otras acciones preparatorias para la respuesta, con la finalidad de anticiparse y responder en forma eficiente y eficaz, en caso de desastre en todos los niveles de gobierno y de la sociedad, en ese marco propone un cronograma de realización de Simulacros por



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



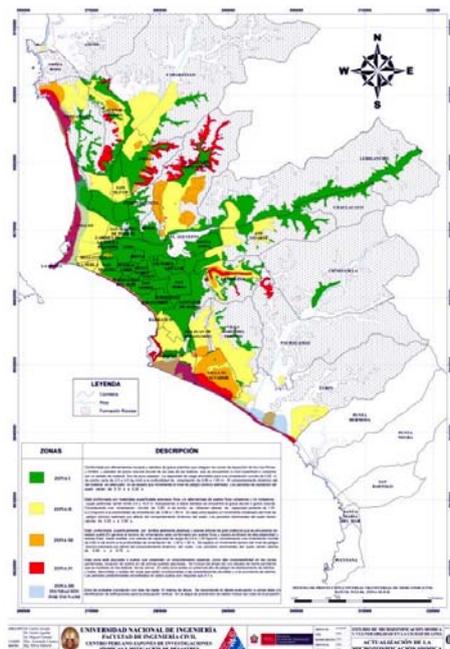
# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Sismo y Tsunami a Nivel Nacional y Simulación por Sismo y Tsunami a Nivel de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Gobierno Regional del Callao para cada año.

Los simulacros, tienen por finalidad preparar a la población para reaccionar en un escenario de sismo y tsunami; verificar el comportamiento y reacción de la población; poner a prueba los Planes de Operaciones de Emergencia, de Seguridad y de Contingencia de las entidades públicas y privadas; sensibilizar a las autoridades y población sobre la vulnerabilidad sísmica y tsunami o la propia del ámbito geográfico en que residen; evaluar el funcionamiento de los Centros de Operaciones de Emergencia – COE; así como, la red de comunicaciones, entre otras.

Terminado el simulacro las autoridades se reúnen en el centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN y realizan un ejercicio de Simulación, en el cual se trabaja bajo una situación hipotética de desastre creada, ejercicio que tiene como finalidad evaluar la capacidad de toma de decisiones del personal integrante del SINAGERD; poner a prueba mecanismos de coordinación interinstitucional o intersectorial; capacitar a autoridades y profesionales técnicos de los tres niveles de gobierno y la validación de Planes de Operaciones de Emergencia de los Sectores, Gobiernos Regionales y Locales.

Estas acciones preparatorias persiguen aplicar los procedimientos y protocolos de equipos de primera respuesta, para fortalecer el Proceso de Respuesta del SINAGERD a fin de afrontar eventos propios de la región donde residen; así como, medir la capacidad de respuesta de la población y de las autoridades de la Plataforma de Defensa Civil.



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## UBICACIÓN Y POBLACIÓN

La ciudad de Lima es la capital del Perú y se encuentra ubicada en la provincia de Lima, en la costa central del país, y en la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes, frente al Océano Pacífico. Lima Metropolitana está dividida en 43 distritos y tiene una población de 8.4 millones de habitantes en un territorio de 2.672.28 Km<sup>2</sup>, sin incluir la Provincia Constitucional del Callao. Geográficamente, tomando como base la información sistematizada por (Muñiz, 2010), está ubicada entre las latitudes 11° 45' y 12° 24' Sur y las longitudes 76° 40' y 77° 10' Oeste, a una altitud que varía desde 0 a 850 m.s.n.m. Sus límites son:

Por el norte limita con la Provincia de Huaral.

Por el sur con la Provincia de Cañete.

Por el Este con las provincias de Canta y Huarochirí.

Por el Oeste con la Provincia Constitucional del Callao y el Océano Pacífico.

Lima Metropolitana ocupa las cuencas medias y bajas de los ríos Rímac, Chillón y Lurín (que llevan agua solo en los meses de diciembre a marzo, debido a lluvias en la zona alta de sus cauces, Las descargas medias anuales de los ríos Chillón, Rímac y Lurín llegan a los 86,32 y 44 m<sup>3</sup> /s, haciendo un total de 45 m<sup>3</sup>/s), así como la zona del litoral entre Ancón y los balnearios del sur.

La población de la ciudad de Lima, según proyecciones oficiales es de aproximadamente 8.442.619 millones de habitantes. La densidad poblacional está estimada para el 2012 de 3,055 Hab/Km<sup>2</sup>, no se tiene otro dato más actualizado.

Según el INEI, los distritos más poblados son Comas y San Martín de Porres en el norte; San Juan de Lurigancho y Ate en el este, y San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo en el sur. De manera general la mayor parte de la población pertenece al NSE C o “medio popular” (33.7%) y al NSE D o “pobre” (35,8%), seguidos por el NSE E o “muy pobre” (12,1%), mientras que la menor parte (3,4%) pertenece al NSE A o “alto o medio alto”.

## EL PELIGRO SÍSMICO

Lima, como parte de la costa peruana, está comprendida dentro de las regiones de más alta actividad sísmica que existe en la Tierra, por lo tanto está expuesto a este peligro, que trae consigo la pérdida de vidas humanas y materiales (ver cuadro de eventos sísmicos que han afectado Lima, en los anexos). La actividad sísmica que afecta Lima es el resultado de la interacción de las placas tectónicas de Nazca y Sudamericana (Ocola, 1989).

El peligro sísmico se define por la probabilidad de que en un lugar determinado ocurra un movimiento sísmico de una intensidad igual o mayor que un valor fijado. En el caso de Lima, la intensidad prevista como más probable para un escenario sísmico de gran intensidad es de 7.2 Mw, y como máxima es de 8.00 Mw<sup>34</sup>.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La zonificación sísmica Lima y Callao es la información de base para el modelo de impacto sísmico, sintetizando las condiciones locales (geológicas, geomorfológicas y topográficas que permiten definir las áreas de la ciudad donde se generarían los mayores impactos al producirse un sismo severo. Las zonas geotécnicas sísmicas se determinan con las consideraciones dadas por el Código de Diseño Sismorresistente del Reglamento Nacional de Construcciones (Norma E-030, 2003).

La probabilidad de ocurrencia de sismos constituye la principal amenaza para la ciudad de Lima, sobre todo en las zonas con suelos sueltos, con aguas superficiales. No es posible saber cuándo ocurrirá un gran sismo, sin embargo un sismo de 7.2Mw tiene un periodo de recurrencia de 50 años aprox., mientras que el de un sismo de 8.5Mw es de más de 100 años.

Los sismos de gran magnitud pueden producir tsunamis que afectarían a la población metropolitana que habita a lo largo del litoral y a pocos metros de altura sobre el nivel del mar (de 0 a 6 m), en especial a las poblaciones ubicadas cerca de las desembocaduras de los ríos. Este sismo además generaría deslizamientos, derrumbes y zonas inundadas por la posibilidad de colapso de la infraestructura de agua y alcantarillado de la ciudad.

## ESCENARIOS DE RIESGO EN LIMA METROPOLITANA

Riesgo de desastre: es la probabilidad de que la población y sus medios de vida sufran daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro.

Terremoto y tsunami: crearía una situación de emergencia en los 43 distritos caracterizada por:

- Destrucción de miles de viviendas localizadas principalmente en laderas de cerros, tugurios en zonas centrales, con numerosos heridos, muertos y personas atrapadas.
- Gran demanda de agua y alcantarillado en hospitales, establecimientos de salud y escuelas.
- Acceso limitado a zonas tugurizadas y laderas de cerros por vehículos de emergencias y camiones cisternas (dificultades para atención pre hospitalaria o falta de agua)
- Inundación de viviendas expuestas en distritos costeros por agua de mar, y en otras zonas de depresión, por rompimiento de tuberías de agua y alcantarillado; provocando enfermedades y la propagación de vectores de epidemias.
- Posibilidad de interrupción del servicio de distribución de agua en gran parte de la ciudad y dificultades para dotar de agua segura por medios alternativos, más allá de las competencias de SEDAPAL. Sin existir ninguna emergencia, más de 480,000 viviendas no cuentan con red pública de agua y alcantarillado en Lima.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS SIMULACROS

La población está dispuesta a dar media hora de su tiempo en 5 oportunidades al año para participar en los simulacros a fin de poner a prueba su capacidad de organización y participación en medio de una emergencia; los trabajadores, estudiantes y ciudadanos en general participan activamente en los Simulacros Nacionales de Sismo y Tsunami que se organizan ya sea por la mañana yo por la noche tienen plena conciencia que el objetivo de preparar a la población ante un desastre natural de gran magnitud.

Los pobladores utilizan las redes sociales para mostrar el desplazamiento que realizó la población durante este ejercicio, que recreó las consecuencias de un terremoto de 8.9 grados.

### IMÁGENES DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL ÚLTIMO SIMULACRO DE TSUNAMI LUEGO DE UN SISMO DE GRADO 8.9



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Link donde se podrá verificar el accionar de la población en los simulacros

<http://www.indeci.gob.pe/simulacro-nacional-por-sismo-viernes-30-de-mayo---2014/NTI=>

[http://www.rpp.com.pe/2015-02-13-asi-se-desarrollo-el-primer-simulacro-de-sismo-y-tsunami-en-la-costa-verde-noticia\\_769202.html](http://www.rpp.com.pe/2015-02-13-asi-se-desarrollo-el-primer-simulacro-de-sismo-y-tsunami-en-la-costa-verde-noticia_769202.html)

<http://www.pcm.gob.pe/2014/05/miles-de-peruanos-se-preparan-a-participar-en-simulacro-nacional-por-sismo-y-tsunami/>

<http://peru.com/actualidad/mi-ciudad/costa-verde-asi-fue-primer-simulacro-sismo-y-tsunami-fotos-noticia-326196>

<http://peru21.pe/actualidad/simulacro-sismo-y-tsunami-se-realizara-hoy-todo-peru-2185562>

<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/escolares-tendran-cinco-simulacros-sismo-2015-noticia-1781370>

<http://www.macrogestion.com.pe/municipio-de-lima-realizara-primer-simulacro-de-tsunami-2015-en-costa-verde/#>

<http://blog.rpp.com.pe/reporterow/2012/05/31/fotos-la-ciudadania-se-puso-a-prueba-en-el-simulacro-nacional-de-sismo/>

<http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/municipalidad-lima-realizara-simulacro-tsunami-costa-verde-n170021>

[http://www.rpp.com.pe/2015-02-13-banistas-siguieron-con-atencion-simulacro-de-tsunami-en-la-costa-verde-noticia\\_769154.html](http://www.rpp.com.pe/2015-02-13-banistas-siguieron-con-atencion-simulacro-de-tsunami-en-la-costa-verde-noticia_769154.html)

<http://publimetro.pe/actualidad/noticia-banistas-participaron-simulacro-sismo-y-tsunami-costa-verde-31571>



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## Comunicación

Henry Martín. Colombia

Sociólogo y Magister en Estudios Políticos.  
Asesor y Consultor en Gestión del Riesgo.

Durante los últimos 6 años en Colombia, y específicamente en la ciudad de Bogotá, se han realizado simulacros de evacuación, en los que se invita y convoca a todos los habitantes a participar en el ejercicio con el fin de que la ciudadanía esté preparada en caso de presentarse una eventual situación de emergencia.

Según informes de prensa, en el último simulacro, realizado el día 16 de octubre del 2015, se contó con la participación de oficinas públicas, empresas, industrias, colegios y comercios. Siendo así que el número de ciudadanos de la capital que hicieron parte del ejercicio, según dichos informes, ascendió a más de dos millones.

Según mi criterio, la cifra anterior es alta, sin embargo, si tenemos en cuenta que en la ciudad de Bogotá habitan, aproximadamente, 7'862.277 habitantes, quiere decir que la participación en el simulacro fue del 25.44%, es decir, un poco más de  $\frac{1}{4}$  de la población, lo cual es bajo si consideramos los niveles de vulnerabilidad de la gran mayoría de habitantes. Ahora bien, quienes participaron, son aquellos que forman parte de los trabajadores (empleados públicos, trabajadores de la industria, el comercio, las empresas e instituciones educativas) lo cual nos puede indicar el compromiso de los patronos frente a la necesidad de estar preparados ante situaciones de emergencia, no solo en beneficio y protección de los trabajadores sino también para garantizar la continuidad del negocio.

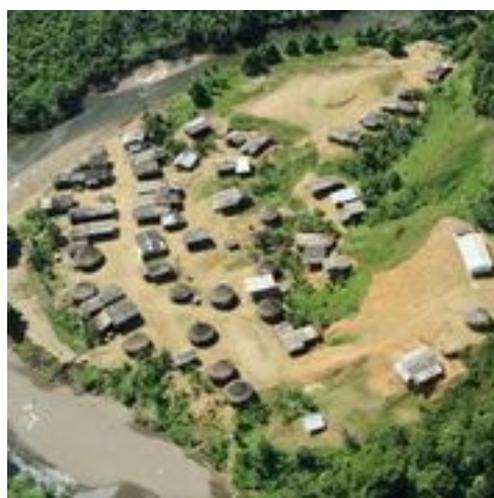
Al observar quienes no participan de los simulacros, se evidencia que en su gran mayoría son ciudadanos del "común", quienes por diferentes circunstancias, bien sean culturales, económicas, sociales, educativas, no comprenden, o no ven, la importancia de estar preparados ante las eventualidades que se puedan presentar. Otros sectores de población tienen la convicción de que para esos eventos se cuenta con instituciones tales como la Cruz Roja, Defensa Civil y Bomberos, que por su naturaleza están para atender las emergencias y por tanto a los habitantes no les compete participar en los procesos, principalmente, de prevención.

Un ejemplo de lo anterior está dado por la emergencia ocurrida en la ciudad, el día 22 de marzo de este año, en la que se presentó un fuerte aguacero acompañado de una gran granizada que afectó a parte de la población, principalmente con daños a la propiedad (caída de techos, inundaciones, etc.). Durante el evento se evidencia una participación solidaria de los miembros de las comunidades afectadas, atendiendo la situación y colaborando con su intervención para procurar solucionar, de manera inmediata, los problemas generados por el evento. Sin embargo, posteriormente, se escucha en los medios informativos, que la comunidad esgrime el interrogante de "y ahora quién nos responde por los daños". Suponen que es deber y obligación de la administración dar solución a todos sus requerimientos y apoyarlos en los procesos de recuperación. Esto es cierto en parte, ya que, si la comunidad adelantara y participara activamente en los procesos de prevención y/o mitigación, posiblemente los acontecimientos adversos no serían de las magnitudes que se presentan.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Con lo anterior mi propósito no es el de desestimar los resultados del simulacro y la participación ciudadana, toda vez que en Colombia se ha avanzado muchísimo, principalmente en los últimos 3 años, en cuanto a estos ejercicios de preparación ante situaciones de emergencia.

Con base en la experiencia adquirida como consultor, preocupa la situación de muchos habitantes del territorio colombiano a los que jamás han llegado estas iniciativas y programas de preparación en Gestión del Riesgo, dada su ubicación geográfica alejada de los centros “urbanos”, o como los conocemos en el país: “las cabeceras municipales”. Un ejemplo de la lejanía de las comunidades se observa en la comunidad indígena de “Puerto Piña” la cual se encuentra bastante apartada de la cabecera municipal. Esta población no cuenta con ningún tipo de servicio. Es así como no hay acceso a energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, salud y menos a medios de comunicación como la radio o la televisión.



Es así como, tuve la buena y grata fortuna de hacer parte, como consultor y oficial de campo, en el período comprendido entre septiembre de 2013 y septiembre de 2014, del proyecto: “Fortalecimiento de comunidades, entidades educativas e instituciones locales para la gestión coordinada de múltiples riesgos de origen natural en el departamento de Chocó, en los municipios de Bajo Baudó y Litoral de San Juan”, financiado por la Oficina de Asistencia Humanitaria de la Comisión Europea y ejecutado por la Fundación Plan.

En dicho proyecto se trabajó con comunidades tanto negras como indígenas, habitantes de los territorios mencionados. Es así como se adelantaron procesos de capacitación en gestión del riesgo, preparativos ante emergencias, y organización comunitaria con el propósito de dotar a los habitantes de los conocimientos y herramientas necesarias para hacer frente a una eventual situación de emergencia.

Los objetivos del proyecto se lograron, sin antes pasar por una serie de dificultades que fue necesario superar. Entre ellas cabe mencionar: la ubicación geográfica de muchas de las comunidades; dado que se trataba de indígenas, de las etnias Wounaan y Embera, la gran mayoría no hablan en español, por lo que fue necesario contar con intérpretes para lograr la construcción del conocimiento; las características socio-culturales que llevaron a la necesidad de conciliar y tener en cuenta sus

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

prácticas ancestrales y conocimientos transmitidos de generación en generación. Cabe mencionar que la gran mayoría de estas comunidades, principalmente las de la etnia Wounaan, son ágrafas, solo hasta ahora se está trabajando en la construcción de su lenguaje escrito.

Para no prolongarme en la exposición solo menciono que para lograr la participación de las comunidades, sobre todo las indígenas, en el proyecto, que implicaba la organización comunitaria, en los Consejos Comunitarios de Gestión del Riesgo, fue necesario tener en cuenta y respetar sus características culturales, su sistema de creencias y su cosmovisión. Un aspecto importante a tener en cuenta es que, si bien es cierto que las comunidades indígenas cuentan con una autoridad, el Gobernador del Cabildo, las decisiones siempre se toman comunitariamente, es decir, con la participación de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

De manera resumida la intervención efectiva se realizó así:

- Un primer acercamiento a las comunidades para la presentación del proyecto, sus objetivos, metodología de trabajo y metas a alcanzar.
- Se realiza un proceso de comunicación entre los miembros del equipo y las comunidades, con el fin de conocer y comprender sus características socio-culturales, proceso que se lleva a cabo durante toda la ejecución del proyecto.
- Se adelantó un proceso de organización de la participación, en la que nos era muy difícil no aceptar a algún miembro de la comunidad. Por tal razón se contó con la asistencia, en promedio, de 65 personas por sesión.
- Durante el proceso de capacitación es necesario echar mano de muchos ejemplos de la cotidianidad. No es posible adelantar “clases” magistrales, siempre se debe acudir a la metodología de “aprender haciendo”. Por qué? Porque en su vida cotidiana todos los indígenas reciben el conocimiento por transmisión oral y haciendo, ejecutando las acciones correspondientes para lograr su supervivencia.
- Cada vez que se terminaba con una sesión, se procedía a la realización de un microsimulacro para reforzar los conocimientos. Logramos observar que este trabajo de los microsimulacros y simulacros, en el cual jamás habían participado, fue muy efectivo en el proceso de aprendizaje, ya que se realizaba de una manera amena, agradable y en el que los participantes se divertían aprendiendo.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



## Comunicación

Mtra. Tania Patricia Ramírez Gutiérrez. México

“Cuidate que yo te cuidare”

**Subdirectora de Coordinación, Evaluación  
y Diseño de Políticas Públicas para la  
Prevención de Desastres**

El famoso astrofísico, escritor y divulgador científico estadounidense, Neil de Grasse Tyson, sabiamente expresó que *“incluso con toda la tecnología y los inventos que hacen la vida moderna mucho más fácil de lo que era, sólo se necesita un gran desastre natural para limpiar todo lo que fuera y nos recuerda que, aquí en la Tierra, aún estamos a merced de la naturaleza”*. Mientras que la naturaleza, como de Grasse señaló, tiene el potencial de generar eventos que pueden causar grandes daños a la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes, infraestructura, planta productiva y medio ambiente; también es cierto que la tecnología, con su cada vez mayor incidencia en la Gestión Integral del Riesgo (GIR), no puede evitar el impacto de los fenómenos de origen natural pero si puede ayudar a incrementar las acciones de prevención y apoyar en su mitigación.

Si bien es cierto que la tecnología ha cambiado la praxis histórica con la cual se definirían las etapas de la Gestión Integral del Riesgo; igualmente, trae consigo una serie de desafíos sobre su utilidad en términos del auxilio y el manejo de crisis. Basados en esta realidad, se pone de manifiesto la preponderancia de llevar de la mano tanto el conocimiento científico del riesgo como la preservación de la educación tradicional en el marco de la Gestión Integral del Riesgo. Al respecto, México en el 2004 instituyó **“Septiembre mes de la Protección Civil”**, y a partir de entonces se desarrollan diversas actividades preventivas; centrándonos para fines de los intereses de la **III Conferencia Virtual Sesión Técnica 3 “Participación Ciudadana en Simulacros”**, en su organización, a fin de fortalecer la educación de la autoprotección a través de programas nacionales.

Resulta oportuno recordar el daño ocasionado por el Terremoto aquel **jueves 19 de septiembre de 1985, a las 07:19 horas**; esa mañana, un trágico despertar invadía la Ciudad de los Palacios (Distrito Federal) con estimaciones oficiales, aparentemente conservadoras y enlistadas en la Tabla 1, de hasta \$4,100 millones de dólares corrientes el monto del daño reportado por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED, “Serie Impacto Socioeconómico de los Desastres Ocurredos en la República Mexicana” 1999). Ante tal tragedia, el entonces Presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, enunció en televisión nacional, la noche del 20 de septiembre de 1985, el sentir de toda una nación; exhortando al pueblo mexicano de la siguiente manera: *“Frente al luto y la tristeza, compatriotas, reforcemos serenidad, entereza y ánimo. Enterremos con pesar a nuestros muertos, pero renovemos la voluntad de vivir y restañar las heridas que hemos sufrido”*. A partir de esta serie de acontecimientos, así como de una fuerte demanda ciudadana, con la finalidad de transmitir la sensación de seguridad y derivado de la impostergable necesidad de implementar institucionalmente la protección civil en México, de manera coordinada entre las

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

autoridades y la sociedad civil; es que por instrucción presidencial, en 1988 se sentaron las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en y la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres. Con este precedente, desde el **19 de septiembre de 2001** se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto presidencial por el cual se declara **Día Nacional de Protección Civil el 19 de septiembre de cada año**; fecha en que se rinde homenaje a las víctimas del Terremoto del 85 promoviendo la corresponsabilidad entre la población y las autoridades para reforzar la autoprotección a través de la realización de simulacros, entre otras actividades preventivas.

**Tabla 1. Estimaciones Oficiales del Daño Causado por el Terremoto de 1985**  
(Fuente: Centro Nacional de Prevención de Desastres, “Serie Impacto Socioeconómico de los Desastres Ocurridos en la República Mexicana”, 1999)

- 6,000 decesos, 30,000 heridos y 150,000 damnificados
- 3,300 edificios dañados
- 36,000 viviendas destruidas y 65,000 viviendas con daños considerables
- 50 hospitales
- 34% del total de los edificios de la Administración Pública
- 11.4% del total de la infraestructura educativa
- 8.9 % del total de la pequeña industria y comercio



**Figura 1. Muestras de solidaridad de los mexicanos tras el Terremoto de 1985, puso de manifestó la necesidad de contar con instituciones dedicadas a la protección civil y prevención de los desastres (Fuente: Periódico El Universal)**

Como cada año y atendiendo al mandato presidencial donde se declara “**Septiembre mes de la Protección Civil**”, en el Zócalo de la Ciudad de México, **los 19 de septiembre a las 07:19 horas**, el Jefe del Ejecutivo Federal encabeza la ceremonia a la que asisten autoridades de Protección Civil de los niveles federal y local; dirigiendo así el izamiento a media asta de la bandera mexicana, en memoria de las víctimas del temblor ocurrido hace ya casi 30 años.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

En este contexto y de manera coordinada con la autoridad Federal, el Gobierno del Distrito Federal implementa un magno simulacro que hace sonar la alerta sísmica, mecanismo que brinda un rango de aproximadamente 40 segundos para procedimientos de repliegue o evacuación y que se ha permitido su activación a partir del Mega Simulacro CDMX 2014, dando paso al desalojo de los inmuebles participantes en el ejercicio. A nivel Federal se simula la activación del Plan Anáhuac de atención a la población, implicando la movilización de personal del Ejército, Marina, Fuerza Aérea, Protección Civil, Policía Federal, Cruz Roja Mexicana, Presidencia de la República, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Al terminar el ejercicio, personal capacitado debe revisar el inmueble y tras la evaluación del espacio es que se aprobará el reingreso a este. De manera semejante, en el 2011 se realizó por primera vez macrosimulacros en toda la República Mexicana y se implementó el Plan de Preparación y Respuesta de la Administración Pública Federal, ante un sismo y tsunami de gran magnitud; contemplando en específico, en la hipótesis, afectaciones en los estados de Michoacán, Jalisco, Colima, Puebla, Chiapas, Querétaro, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Distrito Federal y Estado de México. Particularmente, los simulacros permiten evaluar la preparación y reacción de los servicios de emergencia de la Capital y de las Entidades Federativas, al igual que identificar fallas y áreas de oportunidad en sus protocolos de acción, así como garantizar una sociedad más preparada y segura ante fenómenos naturales. Resaltando como consecuencia, la fuerte postura de México hacia la prevención como el medio más eficaz e indispensable para salvaguardar la vida, bienes y entorno de la población.

Retomando los objetivos de la **III Conferencia Virtual Sesión Técnica 3 “Participación Ciudadana en Simulacros”**, a continuación, se puntualizará la experiencia del Distrito Federal ante la apropiación de parte de los ciudadanos capitalinos hacia una cultura preventiva. La Guía de Procedimientos de la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal marca como principal requisito para participar en el Mega Simulacro CDMX el registro de los interesados por medio de su página de Internet, de tal modo, se asignará un número de usuario por cada inmueble registrado después de ingresar los datos solicitados, y donde una vez finalizado el simulacro se deberán reportar los resultados del mismo para obtener la constancia de participación. De esta manera, la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal mantiene un registro de los resultados estadísticos de los macrosimulacros.

En cuanto a la participación ciudadana en el Mega Simulacro CDMX 2013 y 2014, se mantuvo prácticamente constante al año 2012 con 6,500,000 personas y 17,000 inmuebles; además, la Tabla 1 describe el Calendario de Simulacros para el año 2014 aprobado por el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal que incluye escenarios tales como incendio, explosión, fuga de gas, incendio forestal, desplome de aeronave, amenaza de artefacto explosivo, fuga de gas con explosión, fuga de combustible e incendio y volcadura de pipa con derrame de combustible e incendio. Para ilustrar las estadísticas 2001-2012 se hace referencia a las Figuras 2y 3; donde resalta el pronunciado incremento de participación ciudadana en el año 2004, tal comportamiento podría atribuirse a la intensa difusión en materia de protección civil que se llevó a cabo con motivo de la orden presidencial por medio de la cual se

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

instituyó “**Septiembre mes de la Protección Civil**”. Con base en estos elementos, se pone de manifiesto la importancia de la inclusión y empoderamiento de la ciudadanía mediante el incremento de la cultura de la autoprotección, a partir de la difusión e implementación de diferentes estrategias para reforzar la cultura preventiva y la corresponsabilidad entre la población y las autoridades, dando sentido a la modificación de la cita bíblica “**Cuídate que yo te cuidare**”.

## Participación Ciudadana

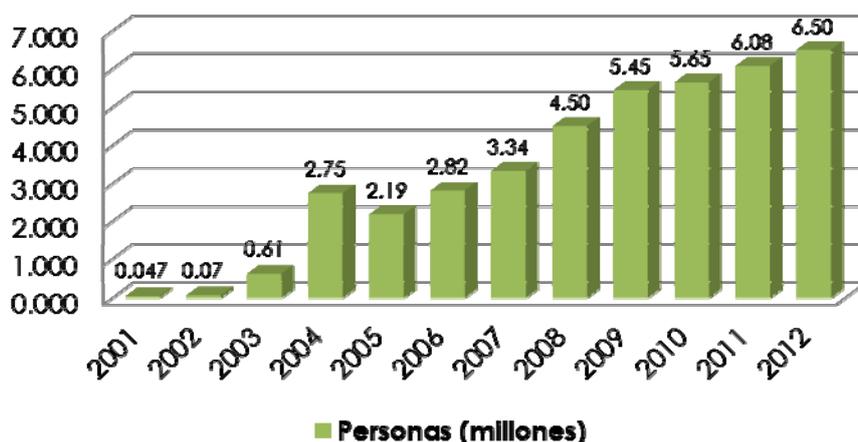


Figura 2. Participación Ciudadana Simulacros CDMX 2001-2012 (personas)  
(Fuente: Gobierno del Distrito Federal)

## Participación Ciudadana

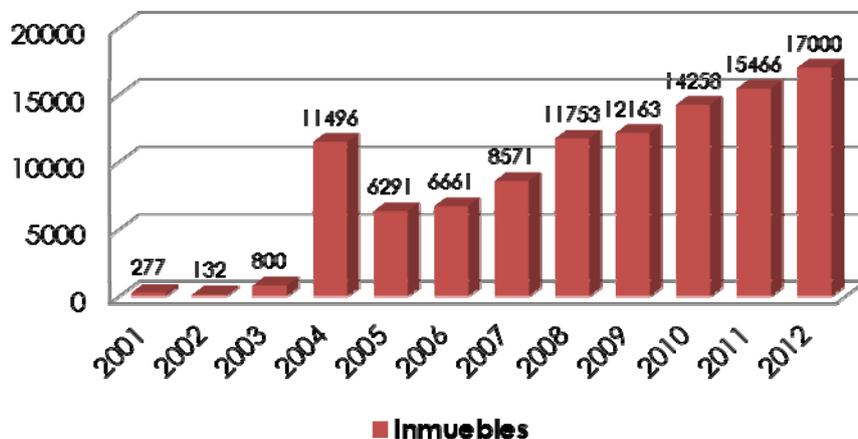


Figura 3. Participación Ciudadana Simulacros CDMX 2001-2012 (inmuebles)  
(Fuente: Gobierno del Distrito Federal)

Tabla 2. Calendario de Ejercicios de Respuesta Inmediata ante un caso de Emergencia (Simulacros) para el año 2014  
(Fuente: Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal)

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Simulacro	Hipótesis	Fecha
Centros de Atención y Cuidado Infantil: DIF.	Incendio	Viernes 28 de febrero
Establecimientos Mercantiles: Estadios, Auditorios, Teatros, Arenas, Foros, Cines.	Incendio	Viernes 7 de marzo
Oficinas de Gobierno: Secretarías, Delegaciones Políticas.	Amenaza de artefacto explosivo	Viernes 21 de marzo
Coordinación con Dependencias Federales: SEDENA, SEMAR, SEGOB, CFE, PEMEX.	Volcadura de Pipa con derrame de combustible e incendio	Viernes 11 de abril
Oficinas de Gobierno: STC Metro.	Amenaza de artefacto explosivo	Viernes 2 de mayo
Instalaciones Vitales y Estratégicas: Hospitales y Centros de Salud.	Explosión e incendio	Viernes 23 de mayo
Sector Educativo: Escuelas de educación básica de tiempo completo (preescolar, primaria y secundaria; medio superior y superior).	Incendio	Viernes 20 de junio
Gaseras, Gasolineras y Gas Natural.	Fuga de combustible e incendio	Viernes 11 de julio
Coordinación con Dependencias Federales: Aeropuerto, SEDENA, SEMAR, SEGOB, SCT.	Desplome de Aeronave, cono de aproximación (simulacro de gabinete)	Viernes 25 de julio
Unidades Habitacionales.	Fuga de gas	Sábado 16 de agosto 10:00 hrs y 14:00 hrs
MACROSIMULACRO CON TODOS LOS SECTORES ARTÍCULADOS.	Sismo	Viernes 19 de septiembre
Establecimientos Mercantiles: Restaurantes, Hoteles, Panaderías y Tortillerías.	Fuga de gas con explosión	Viernes 17 de octubre
Suelo de Conservación: CORENA.	Incendio Forestal	Viernes 31 de octubre
Grupos Vulnerables: Instancias que atienden a personas con discapacidad y Adultos Mayores.	Incendio	Viernes 21 de noviembre
Establecimientos Mercantiles: Centros Comerciales y Mercados.	Incendio	Viernes 5 de diciembre

Para dar por concluida mi participación en la **III Conferencia Virtual Sesión Técnica 3 “Participación Ciudadana en Simulacros”**, considero importante retomarlas lecciones aprendidas en cuanto a la experiencia de México en este tema; igualmente mencionar y, por qué no decirlo, reconocerlas áreas de oportunidad y retos aún por superar en la materia. Primero, los simulacros son parte de la cultura de protección civil y constituyen un elemento indispensable en los planes y programas de esta; en México, la elaboración de Programas Familiares y los Programas Internos de Protección Civil han permitido contar con instrumentos marco bajo los cuales se dimensiona la simulación. Segundo, el reto de diseñar e implementar simulacros cada vez más incluyentes, donde se considere poner en operación tanto la respuesta institucional como la participación ciudadana. Tercero, mantener la continuidad en la programación de simulacros, estableciendo lineamientos y metodologías concurrentes entre los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal); logrando acciones coordinadas que mejoren el diseño y ejecución de estos. Para concluir, alinear los simulacros con herramientas técnicas como los escenarios de riesgos, los sistemas de alertamiento, la capacitación y difusión en materia de Gestión Integral del Riesgo para consolidar **políticas públicas en materia de prevención y reducción del riesgo de desastres**.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

**4**

**Sesión técnica**

27 de abril al 3 de mayo de 2015

**Las tecnologías de la información y comunicación  
como instrumento para el fortalecimiento de la cultura  
preventiva y la participación ciudadana**

**Ponencia:**

Paloma Díaz Pérez

**Comunicaciones:**

Miguel Tomé. España  
David Montero. Peru  
Silvia Sánchez. Peru

**Moderador:**

Elena Puertas. España

## Ponencia

Paloma Díaz Perez

### **El proyecto EmerCien: integrando tecnologías para promover la participación ciudadana en la gestión de emergencias**

Catedrática del Departamento de Informática  
Laboratorio de Sistemas Interactivos  
Universidad Carlos III de Madrid  
[pdp@inf.uc3m.es](mailto:pdp@inf.uc3m.es)  
[dei.inf.u3m.es](http://dei.inf.u3m.es)

Tecnologías como los móviles y las redes sociales están presentes en casi todas las facetas de la vida cotidiana de gran parte de los ciudadanos. En los últimos años, las facilidades de movilidad y acceso permanente que este tipo de tecnologías ofrecen, han permitido dar forma a una cultura realmente participativa, en la que muchas personas utilizan las redes sociales para comunicarse, colaborar e incluso realizar actividades creativas (Jenkins et al, 2009). Aunque existan aún grupos y comunidades para los que es preciso ahondar en la brecha tecnológica, no se puede vivir de espaldas a una realidad y es que una gran parte de los ciudadanos se comunican con más facilidad y agilidad en las redes sociales y que la mayor parte de ellos dispones de teléfonos móviles, incluso hay más usuarios de móviles que de líneas fijas de acuerdo con un reciente estudio publicado por el International TelecommunicationUnion<sup>1</sup>.

Esos mismos ciudadanos son los que están en primera línea cuando una catástrofe, crisis o emergencia sucede. Son los primeros que informan, se organizan y tratan de hacer frente a la situación (StallingsyQuarantelli, 1985). Los ciudadanos tienen sus propios recursos y relaciones sociales que movilizan en caso de necesidad, algo que habitualmente se define en la literatura como capital social (Dynes, 2006). El capital social ha sido tradicionalmente una valiosa fuente para mejorar la capacidad de respuesta y recuperación ante desastres de las comunidades de ciudadanos, como quedó patente en el papel que jugaron los “machizukuri” japoneses durante el proceso de recuperación del terremoto de Kobeen 1995 como se documenta en (Ito, 2007). Un terremoto de 7,5 en la escala de Richter asoló la ciudad de Kobe en la madrugada del 17 de enero de 1995 y se sucedió de incendios y derrumbamientos durante dos días. Los daños se cifraron en 110.000 edificios destruidos, 6.400 fallecidos, 15.000 heridos y 320.000 desplazados que no podían acceder a sus viviendas. De acuerdo con los estudios que se realizaron con posterioridad, aquellos barrios en los que los “machizukuri”, unos movimientos ciudadanos para participar en la gestión de la ciudad, eran más activos consiguieron recuperarse mejor de los desastrosos efectos del terremoto.

<sup>1</sup> [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2012-SUM-PDF-E.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2012-SUM-PDF-E.pdf)

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Dentro de las cuatro fases del proceso de gestión de emergencias (mitigación, preparación, respuesta y recuperación), las TIC pueden dar soporte a un proceso más participativo por parte de los ciudadanos y contribuir a generar comunidades más resistentes a sus efectos (White, 2012). Así, diversas tecnologías pueden utilizarse para que los ciudadanos contribuyan a llevar a cabo un seguimiento participativo de las alarmas y de la evolución de los eventos, para mejorar la coordinación y colaboración en la respuesta, o para mejorar el conocimiento y la preparación de las comunidades. Tecnologías web 2.0 como las redes sociales, los blogs, los mapas, ya se han empleado en diversas crisis y han demostrado su valor no sólo para informar a la ciudadanía sino también para facilitar el proceso de respuesta y recuperación (Palen et al, 2010; Goodchild, 2007; White, 2012).

El proyecto emerCien, financiado por el MINECO(TIN2012-32782) y desarrollado por el grupo de Sistemas Interactivos (DEI LAB) de la Universidad Carlos III de Madrid, trata de ahondar en formas de utilizar la tecnología para mejorar la participación de los ciudadanos en las emergencias. Para ello, parte de dos premisas fundamentales que es preciso señalar.

- 1. La tecnología no puede imponerse a las agencias responsables de la gestión de las emergencias.** Para que cualquier desarrollo tecnológico sea aceptado y utilizado, es necesario entender las necesidades y expectativas de sus usuarios finales. En el caso de la gestión de emergencias es preciso entender que el objetivo fundamental no es la participación *per se* de los ciudadanos, sino la participación para conseguir mejorar un proceso que es gestionado por unas determinadas agencias, cuerpos u organismos que ya tienen unos protocolos de actuación. Se trata, en consecuencia, de intentar alinear las necesidades de esos cuerpos profesionales con el potencial que los ciudadanos (individual o colectivamente) pueden aportar al proceso y también fomentar políticas y estrategias que mejoren la formación y preparación de los ciudadanos. Para ello el primer paso es entender que los ciudadanos no conforman una masa homogénea, hay distintos tipos de personas con distintas capacidades, habilidades y credibilidad. Si se analiza la heterogeneidad de esa “masa” se pueden identificar perfiles que pueden llevar a cabo más acciones aparte de proporcionar información que pueda ser procesada por los especialistas.
- 2. La participación es algo más que la comunicación.** Tendemos a pensar que participar es hablar y escuchar, lo que nos lleva a asumir que para incrementar la participación de los ciudadanos basta con estar pendiente de la redes sociales. Las redes sociales tienen sin duda un papel fundamental para mejorar la comunicación en la gestión de emergencias. En palabras de Craig Fugate, gerente de FEMA, **“Social media is imperative to emergency management because the public uses the social communication tools regularly. Rather than trying to convince the public to adjust to the way we at FEMA communicate, we must adapt to the way the public communicates by leveraging the tools that people use on a daily basis. We must use social media tools to more fully engage the public as a critical partner in our efforts”**. Diversos estudios demuestran la gran utilidad que las redes sociales tienen en las emergencias, dada su capacidad de difundir información de manera viral, como por ejemplo el informe elaborado por Ines Mergel sobre el uso de redes

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

sociales en la gestión de emergencias en Nueva York, que finaliza con las recomendaciones recogidas en la siguiente tabla.

1. Diseña una estrategia para los medios sociales que tenga en cuenta la misión de tu organización.
2. Recicla información utilizando *retweets* y comparte lo que otros han generado
3. Construye una red online confiable que valore tus contribuciones y esté dispuesta a compartir tu información con sus propias redes
4. Identifica focos no gubernamentales en tus redes que te ayuden a compartir información con sus contactos
5. Se creativo al generar información
6. Utiliza gráficos e infografías que puedan atraer la atención de la gente
7. Intenta entender las características y expectativas de tu audiencia
8. Evita actualizaciones automáticas durante una crisis aunque la gente espere un servicio 24/7
9. Mantente activo también en situaciones de normalidad
10. Establece una rutina diaria, puedes utilizar herramienta de gestión como HootSuite para escribir varios mensajes y enviarlos de forma secuenciada
11. Responde a los mensajes de los ciudadanos, te ayudará a generar confianza y a tener una mayor transparencia.
12. Establece una política que deje claro a tu equipo y a los ciudadanos lo que entiendes por un comportamiento adecuado en las redes sociales
13. Asigna responsabilidades y roles
14. Prueba y adopta nuevas técnicas y herramientas
15. Mide tu impacto en las redes sociales

**Tabla 1.** Recomendaciones sobre el uso de redes sociales en la gestión de emergencias (Mergel, 2014)

Sin embargo las redes sociales también plantean algunos retos importantes desde la perspectiva de los profesionales. Así, dos estudios realizados con profesionales de distintas nacionalidades (Díaz et al, 2014) arrojan algunas cuestiones sobre las que es preciso reflexionar para poder adoptar las redes sociales en la gestión de emergencias, entre las que se cuentan:

- Falta de recursos humanos y económicos para monitorizar y gestionar de forma eficiente las redes sociales.
- Cantidad masiva de información no siempre relevante, fiable o precisa, que tiene que ser filtrada de alguna forma para que ayude a entender la situación y a tomar decisiones.
- Posible pérdida de control sobre el destino de la información.
- Posibilidad de exclusión de determinados colectivos que no utilizan estos medios.
- Necesidad de establecer una reputación y confiabilidad mutua entre ciudadanos y agencias antes de una crisis.
- 

En cualquier caso, participar es más que comunicar, es también contribuir a tomar decisiones y colaborar en llevarlas a cabo. Como nos recuerda de Shelley Arnsteinen su clásica escalera de la participación (Arnstein, 1969), la información y la consulta son meras formas de “tokenismo” pero no conllevan delegar poder real a los ciudadanos. Para que los ciudadanos realmente

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

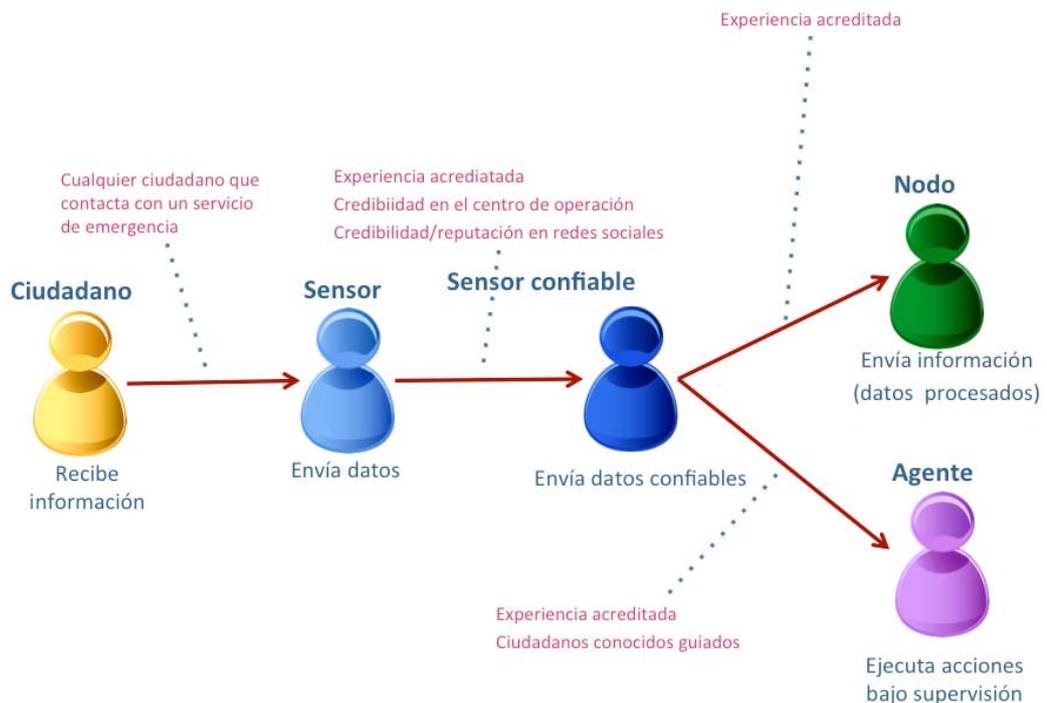
participen es preciso que los que toman las decisiones les permitan colaborar de forma real, deleguen algo de poder e incluso dejen parte de las actividades en manos de los ciudadanos.



**Figura 1.** La escalera de la participación ciudadana (Arnstein, 1969)

El proyecto emerCien pretende analizar qué tipos de intervenciones tecnológicas pueden realizarse para subir algún peldaño en esta escalera de forma efectiva.

Para ello, lo primero que se hizo fue analizar junto a profesionales de la gestión de emergencias los diversos tipos de ciudadanos o roles que podrían generalizarse a distintas situaciones, tratando de dar forma específica a esa masa heterogénea que son los ciudadanos. La tipología definida en (Díaz et al, 2013) se representa en la siguiente figura.

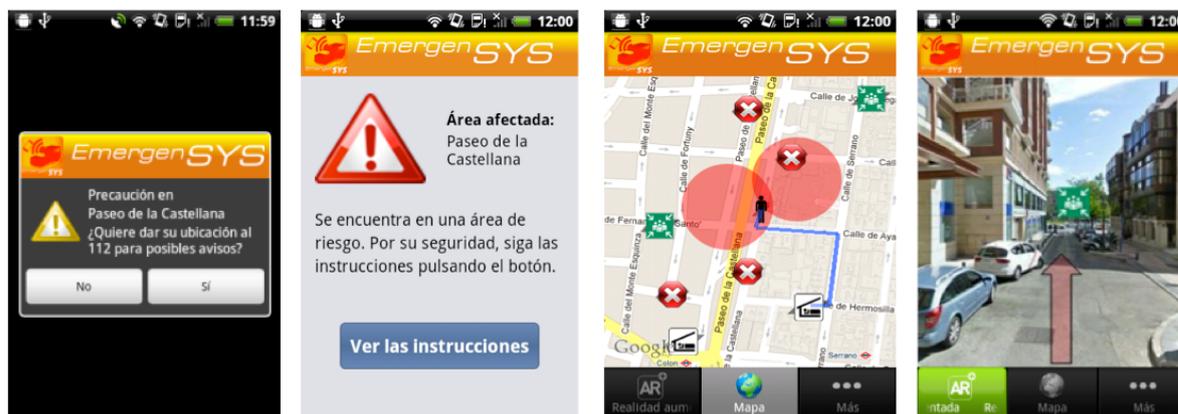


**Figura 2.** Tipología de ciudadanos

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

En la imagen vemos cómo los ciudadanos pueden evolucionar en su rol como participantes en la emergencia. El rol de mero *Ciudadano* es el de aquel que recibe información y evoluciona a *Sensor* cuando también envía información a través de cualquier canal (incluidas las redes sociales). El *Sensor* se convierte en *Sensor confiable*, cuando se trata de un ciudadano u organismo de cuya reputación nos fiamos, por lo que no necesitamos contrastar la veracidad de su información. Cuando un *Sensor confiable* tiene experiencia acreditada en alguna faceta de la gestión de emergencias puede convertirse en un *Nodo*, capaz de procesar datos y mandar información más elaborada y significativa, como por ejemplo un análisis de la situación o una sugerencia de los recursos a enviar para gestionar la situación. Finalmente, un *Agente* puede ejecutar acciones, bien porque tiene experiencia acreditada en la gestión de emergencias o bien porque va a actuar bajo la supervisión de algún operador del centro de control. Esta clasificación de ciudadanos se utiliza para proporcionar herramientas tanto a los ciudadanos como a los centros de control que permitan conseguir una participación más coordinada.

Con respecto a los *Ciudadanos*, aparte del uso de redes sociales, se plantea el empleo de *apps* que puedan descargarse en el móvil y que permitan proporcionar información sobre alertas y rutas de escape accesibles. Un ejemplo de este tipo de aplicaciones son las que se desarrollaron en el grupo de Sistemas Interactivos dentro del proyecto emergenSys (Onorati et al, 2013), que se muestran en la figura 3.



**Figura 3.** App para la recepción de rutas de evacuación accesibles

Estas aplicaciones permiten enviar avisos y rutas a los ciudadanos utilizando distintas visualizaciones, desde instrucciones en formato texto a mapas o a vistas 3D, de manera que sea el ciudadano el que elija la mejor opción para él y para el contexto en el que se produce la emergencia.

En el caso de *Sensores* y *Sensores confiables* se recoge y filtra la información desde las redes sociales. Para los nodos ha desarrollado una *app* que permite enviar información más detallada siguiendo el flujo que se muestra en la figura 4.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



Figura 4. App para el envío de información aparte de las redes sociales

Finalmente los *Agentes* también tienen una app con la que pueden comunicarse con el centro de control para recibir instrucciones.

El mayor problema de todo este tipo de tecnologías es que generan una cantidad ingente de información que debe ser procesada en el centro de control para tomar decisiones en momentos críticos. Por ello, uno de los ejes fundamentales de emerCien es analizar mecanismos de visualización que faciliten el filtrado y la comprensión de la información. En el centro de control, a su vez, se puede visualizar toda la información generada por los distintos perfiles y aplicar distintos filtros para poder comprender mejor la situación y quién está en disposición de ayudar en cada momento. En la figura 5, por ejemplo, se muestra una propuesta de visualización que permite ver lo que está sucediendo en las redes sociales utilizando distintas vistas superpuestas al mapa del incidente, en el que se pueden ver los distintos tipos de ciudadanos que están presentes allí. En la figura 6, se muestran distintas opciones de visualización e interacción que incluyen mesas interactivas, grandes pantallas, ordenadores de sobremesa y dispositivos móviles, de manera que se puedan satisfacer las condiciones de operación en distintos entornos.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

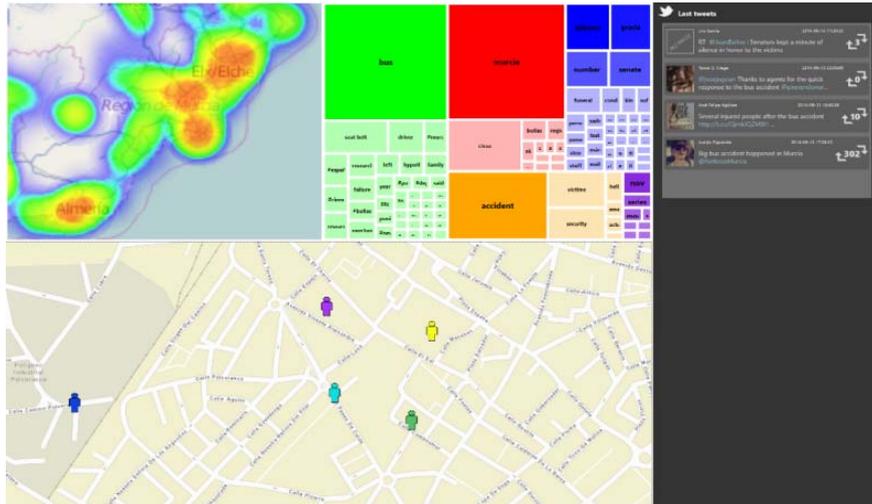


Figura 5. Visualizando la actividad generada en las redes sociales y por medio de aplicaciones específicas



Figura 6. Operando en distintos entornos

## Referencias bibliográficas

- Arnstein, S.R. "A Ladder of Citizen Participation," in JAIP, 35 (4), pp. 216-224. 1969.
- Díaz, P., Aedo, I., Romano, M., & Onorati, T. (2013). Supporting Citizens 2.0 in Disasters Response. In Proceedings of Conference on Methodologies, Technologies and Tools enabling e-Government MeTTeG (pp. 1-10).
- Díaz, P., Aedo, I., Herranz, S.: Citizen Participation and Social Technologies: Exploring the Perspective of Emergency Organizations. ISCRAM-med 2014: 85-97
- Dynes R.R., "Social Capital Dealing with Community Emergencies," in *Homeland Security Affairs*, 2 (2). 2006
- Itô, A. (2007). 7 Earthquake reconstruction machizukuri and citizen participation. *Living Cities in Japan: Citizens' Movements, Machizukuri and Local Environments*, 157-171

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- Goodchild, M.F. "Citizens as sensors: the world of volunteered geography," in *GeoJournal* 69 (4), pp. 211–221. 2007
- Jenkins, H., Purushotma, R., Weigel, M, Clinton, K. and Robinson, A.J. *Confronting the challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21<sup>st</sup> Century*. John d. and Catherine T. MacArthur Foundation Reports on Digital Media and Learning. MIT Press. 2009.
- Onorati, T., Aedo, I., Romano, M. and Díaz, P. (2013). *EmergenSYS: mobile technologies as support for emergency management*. *Smart Organizations and Smart Artifacts. Lecture Notes in Information Systems and Organisation*, Volume 7, 2014, pp 37-45.
- Stallings, R. and Quarantelli, E.L.. "Emergent citizen groups and emergency management," in *Public Adm Rev* 45, pp. 93–100. 1985
- Palen, L., K. M. Anderson, G. Mark, J. Martin, D. Sicker, M. Palmer and D. Grunwald (2010). "A vision for technology-mediated support for public participation and assistance in mass emergencies and disasters," in *Proc. ACM-BCS*, 2010, art. N. 8, British Computer Society, UK.
- White, C.M. *Social Media, Crisis, Communication, and Emergency Management: Leveraging Web 2.0 Technologies*. *CRC Press*. 2012

### Agradecimientos

En el proyecto emerCien colaboran varios profesores e investigadores del grupo de Sistemas Interactivos, entre los que cabe agradecer su dedicación a Ignacio Aedo, Teresa Onorati, Marco Romano y Sergio del Olmo.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## Comunicación

Miguel Tomé. España.

*Redes Sociales: Retos y Oportunidades en situaciones de emergencia o catástrofe.*

### NUEVAS TECNOLOGÍAS.

La geometría de Tlön comprende dos disciplinas algo distintas: la visual y la táctil. La última corresponde a la nuestra y la subordinan a la primera. La base de la geometría visual es la superficie, no el punto. Esta geometría desconoce las paralelas y declara que el hombre que se desplaza modifica las formas que lo circundan. La base de su aritmética es la noción de números indefinidos. Acentúan la importancia de los conceptos de mayor y menor, que nuestros matemáticos simbolizan por  $>$  y por  $<$ . Afirman que la operación de contar modifica las cantidades y las convierte de indefinidas en definidas. El hecho de que varios individuos que cuentan una misma cantidad logren un resultado igual, es para los psicólogos un ejemplo de asociación de ideas o de buen ejercicio de la memoria. Ya sabemos que en Tlön el sujeto del conocimiento es uno y eterno.

*Ficciones. Jorge Luis Borges.*

#### 1. Introducción.

La evolución reciente de las nuevas tecnologías de la información han conseguido revolucionar la velocidad y alcance con que la información se transmite en el seno de nuestras sociedades. Ello es especialmente crítico en situaciones de emergencia o catástrofe, dónde su rápida evolución dificulta aún más la obtención de información precisa y exacta.

En el terremoto del norte de la India ocurrido en 1934 de magnitud 8.1, comenzó a circular el dato de que 4.000 edificios se habían derrumbado en una ciudad ocasionando innumerables muertes. Una situación similar se produjo en el terremoto de Japón de 2011, y cundió la información de que una lluvia tóxica caería por motivo de una explosión en las instalaciones de una compañía petrolífera, y que por tanto no resultaría posible proporcionar la ayuda humanitaria desde el exterior, que la población demandaba. Ambas informaciones resultaron del todo falsas, a pesar del tiempo transcurrido entre los dos fenómenos similares.

Ambos fenómenos provocaron la propagación de rumores cuando la incertidumbre y la ansiedad motivada por la situación de emergencia e inseguridad en que se vieron envueltas ambas sociedades, y que condujo a muchas personas a propagar e incluso inventar datos e informaciones más que dudosa sobre la evolución de la situación.

El mundo actual virtualmente interconectado a través de las redes sociales, constituye un canal de soporte de la distribución de información que puede resultar desactualizada o incluso falsa, en ocasiones de forma intencionada, por el sólo hecho de conseguir mayor número de "me gusta" y seguidores, o simplemente como una broma de mal gusto para pretender provocar miedo y pánico.

La geometría visual de Borges en la ficción de Tlön, que prepondera la información ("geometría") superficial frente a la puntual y exacta, dónde el hombre mediante su movimiento ("participación en las redes sociales") modifica la realidad circundante, o

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

dónde el simple hecho de "contarlo" (por medio de las redes), convierte la información cambiante, parcial e "indefinida" que rodea a una situación de emergencia, en algo verosímil ("certero y definido") para sus consumidores aunque sea inexacta o más aún, rotundamente falsa.

Por el contrario, resulta evidente que una información acertada y a tiempo, puede salvar vidas durante situaciones de crisis ó emergencias, y que son precisamente en estas circunstancias, en las que mayores dificultades encuentra su gestión correcta y apropiada.

Las redes sociales por su modo de funcionar sobre las plataformas tecnológicas que las soportan parecen por otro lado, ideadas como la mejor herramienta adaptada a la consecución del fin mencionado, planteando a los que profesionalmente han de gestionar esas situaciones en los tiempos actuales en una disyuntiva acerca de su utilización.

¿Cómo proceder pues, con la información que emana de éstas redes de forma espontánea para que sea útil en la gestión de emergencias y catástrofes?. ¿Debemos descartar definitivamente su uso en situaciones de emergencia o riesgo inminente?

¿Existen procedimientos que nos aseguren, o al menos permitan verificar sus contenidos y fuentes de las que proceden?

En relación directa con la temática general de nuestra conferencia virtual, otros interrogantes se presentan sobre su posible utilidad: ¿Pueden las redes sociales constituirse en un canal válido, que facilite la participación ciudadana que tanto reclamamos, en los procesos de gestión de riesgos en general y/ó en la gestión de emergencias, llegado el caso?. ¿ Han alcanzado en nuestras respectivas sociedades el grado de madurez e implantación necesario en cuanto a su uso generalizado, que las haga especialmente útiles? ¿Pueden o deben los organismos públicos servirse instrumentalmente de ellas para conseguir un mayor grado de penetración de sus mensajes preventivos entre los sectores de población más jóvenes y permeables a estas herramientas?

Quizá todavía no sea lo suficientemente generalizado el uso de estas redes por nuestras respectivas sociedades, pero más pronto que tarde todos tendremos que hacer frente a este nuevo reto que la gestión de la información en situaciones de amenaza o riesgo inminente que la información contenida en las redes plantean, bien incorporando sistemas y procedimientos que permitan su tratamiento, verificación y fuentes de la que proceden, como una herramienta más a añadir, en la gestión del riesgo de desastre.

## **2. Redes sociales e información creíble.**

En situaciones de crisis o emergencia, la información creíble y puntual es para la mayoría del público, la que procede de fuentes oficiales como medios informativos, servicios de emergencia y otras agencias gubernamentales. Sin embargo, al mismo tiempo estas instituciones miran cada vez más hacia el público, en busca de ayuda para obtener nueva información y contextualizarla debidamente, creándose un ciclo informativo virtuoso no exento de riesgos.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

No obstante, son muchos los profesionales del periodismo y por qué no, gestores de los servicios de emergencia, que recurren a las redes y medios sociales para recopilar, triangular y verificar información a menudo contradictoria que surge en estas situaciones.

Para ello se requiere de procedimientos comprobados, herramientas de confianza y técnicas ensayadas con anterioridad, a la ocurrencia de emergencias o desastres, que permitan utilizar la información de esas fuentes. En definitiva no se trata más que de preparar, entrenar y poner a disposición de dichos profesionales el acceso y los recursos que puedan ayudarles en el proceso de verificación de la información.

El problema de la verificación no es nuevo, pero afortunadamente en los últimos años han surgido una multitud de herramientas tecnológicas que pueden ayudarnos a verificar contenidos de las redes sociales. En definitiva, combinar los factores humanos y tecnológicos a nuestro alcance para verificar ó desmontar contenido colaborativo que circula por las redes sociales. La verificación tradicional de información, se ve así convertida por la mera existencia de las redes sociales en una nueva especialidad periodística directamente aplicable a situaciones de emergencia o catástrofe, que algunos han llegado a calificar como de técnica forense aplicadas a la información.

Afortunadamente, al igual que las redes sociales han podido convertir a cualquier ciudadano testigo de situaciones de emergencia en un verdadero reportero gráfico para lo cual basta con disponer de un teléfono celular provisto de cámara y grabación de sonido, video y acceso a internet, también el desarrollo de las nuevas tecnologías han proporcionado herramientas de verificación de contenidos. Por mencionar algunas de las más utilizadas, baste con los lectores de datos EXIF (metadatos de imágenes), extensiones de búsquedas inversas (google, facebook, etc.) y de análisis de imágenes en la red, identificadores de dominios Whois, y algunos otros recursos avanzados de búsqueda en twitter.

A pesar de ello, la problemática de la verificación de contenidos colaborativos en las redes sociales no es distinta de los métodos de verificación tradicionales de la mayoría de agencias de noticias que descansan sobre todo en la verificación y credibilidad de la fuente, aunque las herramientas a nuestra disposición proporcionadas por las nuevas tecnologías sean radicalmente diferentes y que pueden resumirse en los siguientes procesos:

- Establecer procedimientos de verificación con anterioridad a la ocurrencia de desastres
- Desarrollar de forma previa una red de fuentes humanas de confianza.
- Consulta de fuentes creíbles.
- Entrenar el uso de métodos de búsqueda en la red e investigar las nuevas herramientas disponibles.
- Trabajar en un entorno colaborativo con otros profesionales.

A ellos hay que añadir la verificación del contenido y fuente, cuando se trabaja con información contenida o depositadas por los usuarios de las redes sociales.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Sólo a partir de estos procesos generales se podrá verificar la información generada por los usuarios y hacerla útil a nuestros propósitos de utilización de la información contenida en las redes sociales para conseguir un público más y mejor informado. A este respecto y a efectos ilustrativos, me permito citar al responsable de la Estrategia Social en la cadena radiofónica pública (NPR) de USA , cuando afirmaba en un Certamen Periodístico Internacional literalmente:

**"No deberíamos dejar de solicitar su ayuda (se refiere a usuarios y contenidos colaborativos de redes sociales), ni siquiera al intentar cubrir una gran historia. Deberíamos ser más transparentes acerca de lo que sabemos y lo que no sabemos. Deberíamos atajar activamente los rumores que circulan en la Red, mas que pretender que no están circulando o que no son de nuestra incumbencia, deberíamos afrontarlos de frente, retando al público a cuestionarlos, a escrutarlos, a entender de dónde pueden haber venido y por qué". Andy Carvin**

### 3. La esencia de la verificación.

Uno de los axiomas más valorados en el mundo periodístico que hace referencia a la credibilidad de lo obvio, reza: " *Si tu madre te dice que te quiere, compruébalo*" pero lo que el axioma no refiere ni a periodistas, ni en nuestro caso a los gestores de emergencias es el cómo hacerlo. De ahí la inexistencia de un procedimiento simple y único que nos permita verificar la información cambiante, sino sólo establecer estrategias que nos abran vías en el proceso.

La pregunta inmediata ante cualquier hecho noticioso, reside en la respuesta a la pregunta:

¿Cómo lo saben?, dirigida en tercera persona ante la imposibilidad de identificar la fuente con total seguridad, escondida en la red bajo cualquier apariencia o falsa identidad. Por ello, si queremos aprovechar el contenido que circula por las redes sociales generados por los propios usuarios, no tenemos más remedio que realizar una serie de comprobaciones que nos permitan verificar sus contenidos:

- Procedencia: Son los archivos subidos a la red (imágenes, videos o literales) originales en sus contenidos o proceden de algún otro lugar.
- Fuente: ¿Podemos identificar claramente al autor o persona que ha subido a la red dichos contenidos?
- Fecha: ¿Cuándo fue creado originalmente dicho contenido?
- Localización: En qué lugar fue originalmente creado.

Para la primera de las comprobaciones, cerciorarse de la autenticidad de los perfiles en la red de sus autores se encuentran verificados por el proveedor (twitter, facebook), suele ser suficiente. Si en los contenidos aparecen imágenes o videos, existen herramientas de búsqueda inversa de esas imágenes (Tineye, Google images), para poder averiguar si esas imágenes o videos existen en la red previamente. En

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

definitiva, se dispone de herramientas tecnológicas apropiadas que ayudan a realizar ciertas comprobaciones de su procedencia.

En cuanto a la identificación del autor o persona que subió el contenido no siempre será posible realizar una identificación completa, pero a partir de nombres propios o simulados y seguimiento de su aparición en diferentes redes sociales, el seguimiento de posibles direcciones web que aparezcan mencionados en sus diferentes perfiles, números de teléfono, pueden ser indicios de rastreo que permitan concluir su identidad real. Otras herramientas como "Whols", pueden ser especialmente útiles para ello.

Mayores dificultades ofrece confirmar la fecha original en que una imagen o video fue tomada, pero la contrastación con información meteorológica del lugar y fecha aparentes, puede proporcionar indicios de su veracidad o falsedad.

Finalmente la ubicación en caso de que la imagen o video subida a la red no cuente con información de su geolocalización, lo que ocurre una gran mayoría de las veces no quedará más remedio que recurrir a las numerosas plataformas de mapas e imágenes en línea como "google earth", "google maps", para tratar de ubicar el lugar preciso desde donde la imagen pudiera haber sido tomada.

Podemos concluir entonces, que la mejor manera de convertir la gran cantidad de información que los usuarios de redes sociales pueden aportar en situaciones de desastre, necesita de un riguroso proceso de verificación, que deberá ser procedimentado, entrenado y ensayado con carácter previo a su ocurrencia, que añade dificultades a su utilización por gestores de emergencias.

## **4. Poner las masas a trabajar.**

Avanzando un poco más y sin el menor ánimo de resultar original, sacar provecho de un nutrido grupo de usuarios de las redes sociales previamente seleccionados, y convertirlos en colaboradores fiables que ayuden en el proceso de verificación de contenidos constituye el siguiente paso.

Ante hechos impredecibles como son los desastres, es muy numerosa la información que circula en las distintas plataformas de las redes sociales, a los pocos segundos de su ocurrencia. A diferencia de los métodos tradicionales, podemos contar con información suministrada por cientos de observadores del fenómeno o desastre sobre el que estemos reportando. No cabe duda que el primer paso constituirá la identificación de esas fuentes confiables, su clasificación por temática participativa o con criterios geográficos, tanto a nivel nacional como internacional, para crear listas colaborativas de contenidos que a su vez participen en la triangulación y verificación de la información contenida en las propias redes.

Para ello, no bastará con mantener los contactos con estas fuentes secundarias únicamente a través de la red, será necesario interactuar y aprender sobre ellas, estudiar sus sesgos, analizar sus patrones de participación en la red, que proporcione una materia prima necesaria para matizar lo que verdaderamente está ocurriendo y lo que no.

En definitiva, incorporar a nuestra problemática de la verificación al elemento humano participante en ellas, que combinado con las herramientas tecnológicas e informáticas

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

de tratamiento de la información, nos procure el elemento colaborativo suficientemente responsable, necesario a nuestros propósitos, y digo bien colaborativo ó participativo, dónde se debe estar preparado para dar y recibir por igual en lo que a contenidos se refiere para tener una mínima garantía de éxito.

## **5. Conclusión.**

Las nuevas tecnologías han revolucionado la velocidad y modo con que la información viaja por el mundo, incluida la relativa a la ocurrencia a desastres humanitarios de toda índole. Su rápida penetración e influencia en los estados de opinión de nuestras sociedades, que someterá, a no mucho tardar si no lo ha hecho ya, a las organizaciones encargadas de su gestión a un nuevo riesgo.

Pero al mismo tiempo, esta revolución tecnológica también ofrece nuevas oportunidades de participación ciudadana en los asuntos públicos por un lado y ofrece por otro mayor facilidad de aplicación de técnicas de gestión informativa a los organismos públicos responsables de la gestión de desastres que les invitan a demostrar su voluntad y ánimo de transparencia con el fin de conseguir una población más y mejor informada en primera instancia, que la permita su participación responsable en los asuntos públicos de su incumbencia. No es tarde, todavía estamos a tiempo.

## Comunicación

David Montero Cobeñas. Peru

La prevención, una parte sustantiva de la Gestión de Riesgos, cobra cada día una mayor relevancia estratégica en el esfuerzo para disminuir el creciente impacto social y económico que provocan las emergencias y los desastres, que afectan desfavorablemente en la sustentabilidad de su desarrollo y de sus procesos productivos.

Es por ello fundamental reconocer que, para disminuir los desastres, es indispensable evaluar y luego disminuir la condición de riesgo que los provoca. Es allí precisamente en donde las nuevas tecnologías sobretodo asociadas a la integración de información geoespacial cobran una gran importancia.

En el Perú, Nuestra normativa Ley 29664, Ley de Creación del Sistema Nacional de Gestión del riesgo del Desastre - SINAGERD, Reglamentado a través del Decreto Supremo N° 048 – 2011 – PCM, hace referencia sobre el “SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES”, tal es así que dice textualmente:

### **Artículo 64°.-** Descripción

- 64.1 El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de desastres es un instrumento del SINAGERD.
- 64.2 El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene dos componentes: la información para la gestión prospectiva y correctiva e información la para la gestión reactiva.

### **Artículo 65°.-** Rectoría y coordinación

- 65.1 Con el objeto de organizar, administrar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres, la Presidencia del Consejo de Ministros establece las directivas y lineamientos de aplicación nacional sobre estándares para el uso, intercambio acceso a la información requerida para la Gestión del Riesgo de Desastres, así como en los mecanismos para la integración de dicha información, requiriendo la opinión previa del CENEPRED en lo referente a la información para la gestión prospectiva y correctiva, y del INDECI en los referente a la información para la gestión reactiva.
- 65.2 La Presidencia del Consejo de Ministros supervisa que la información para la Gestión del Riesgo de Desastres generada bajo los estándares establecidos por CENEPRED e INDECI respectivamente, este disponible para todas las entidades públicas y la sociedad civil

De la misma forma, hace referencia a la “RADIO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL DEL MEDIO AMBIENTE”:

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## **Artículo 66°.-** Radio Nacional de Defensa Civil y Medio Ambiente

El INDECI es responsable de desarrollar, coordinar y asesorar los contenidos a difundirse en Radio Nacional de Defensa Civil y del Medio ambiente, en lo referido a la Preparación, Respuesta y Rehabilitación.

Como se podrá observar, la legislación ya da las pautas para implementar mecanismos y herramientas en cuanto a la utilización de tecnologías de comunicación pero que aún no se han implementado o se encuentran en proceso de implementación. Sin embargo podemos dar algunas herramientas que se utilizan a nivel país como:

**SINPAD.-** Sistema Nacional para la Respuesta y Rehabilitación – SINPAD del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI.

Instrumento informático donde se ingresa y registra las Evaluaciones de Daños y Análisis de Necesidades – EDAN de las comunidades afectadas por un desastre. Su uso es de carácter obligatorio para los gobiernos locales y regionales para la asistencia humanitaria y declaratoria de estado de emergencia, así como para el proceso de reconstrucción.

**Link:** [sinpad.indeci.gob.pe](http://sinpad.indeci.gob.pe)

**SIRAD.-** Sistema de información sobre recursos para la Atención de Emergencias y Desastres. El Instituto francés de Investigación para el Desarrollo (o en francés "Institut de Recherchepour le Développement" el [IRD \[es\]](http://IRD.es)) y la ONG CooperazioneInternazionale (**COOPI**) han desarrollado, entre abril 2010 y febrero 2011, el proyecto SIRAD (Sistema de Información para Atención de Emergencias). Este es uno de los componentes del proyecto marco "Preparación ante desastre sísmico y/o tsunami y recuperación temprana en Lima y Callao" del **PNUD**, **INDECI** y **ECHO**, del cual tuve el honor de formar parte del equipo de consultores.

Los recursos considerados abarcan 10 campos de la emergencia: centros de decisión e intervención, abastecimiento de agua, abastecimiento de alimentos, atención médica de emergencia, abastecimiento de energía, transporte y vialidad, telecomunicaciones, áreas potenciales para albergues, áreas potenciales para escombreras y áreas económicas. Se trata de recursos necesarios tanto para la respuesta inmediata como para la recuperación temprana. La particularidad del proyecto ha sido el enfatizar en los recursos que conforman estos 10 campos, en particular en los más importantes a escala metropolitana, identificándolos e integrándolos en una base de datos específica y analizando su vulnerabilidad.

En efecto, siendo todos ellos recursos indispensables para reducir las consecuencias de un terremoto o de un tsunami, las políticas públicas de prevención y preparación ante desastres deberían enfocarlos prioritariamente a fin de garantizar su funcionamiento eficiente en periodo de emergencia.

Link: <http://sirad.indeci.gob.pe/>

A nivel de la **Municipalidad Metropolitana de Lima** se cuenta con el uso de Facebook, correos electrónicos, pero aún no se implementa una página web exclusiva de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en temas de Gestión del Riesgo de Desastres lo cual es una debilidad.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

En cuanto al uso de los **mensajes de texto** como sistema de alerta temprana o de información, estos aún no se masifican ya que cuando ocurre un sismo, solo los que están suscritos reciben la información del epicentro e intensidad por parte del Instituto Geofísico del Perú, en un tiempo de entre 5 a 10 minutos de ocurrido el sismo, por la falta de estaciones con cobertura nacional, que a diferencia del Japón, la información llega en forma inmediata y a todos los teléfonos celulares.

Por lo tanto hay mucha labor por realizar en este tema y seguramente a nivel de la región, ya que la tecnología avanza a pasos agigantados y la resistencia al cambio es grande.



Proyecto Preparación ante Desastre Sísmico y/o Tsunami y Recuperación Temprana en Lima y Callao

## Estudio SIRAD

**RECURSOS DE RESPUESTA INMEDIATA Y DE RECUPERACIÓN TEMPRANA ANTE LA OCURRENCIA DE UN SISMO Y/O TSUNAMI EN LIMA METROPOLITANA Y CALLAO**



GOBIERNO DE ESPAÑA

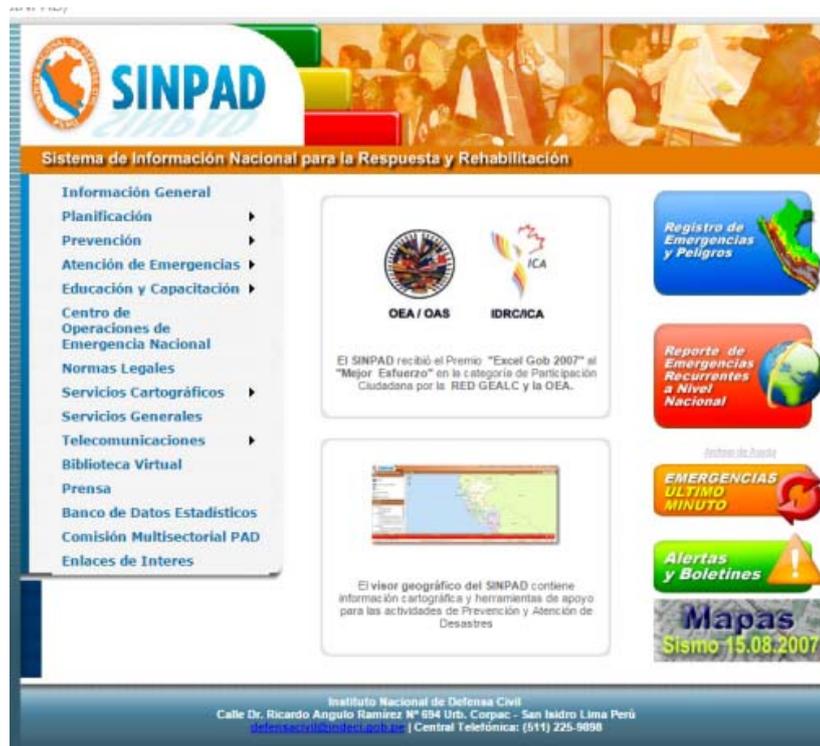
MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



Finalmente, las Instituciones Técnico Científicas del Perú, vienen implementando nuevas tecnologías para la información, sobre todo en los Sistemas de Alerta Temprana – SAT, con equipos modernos.

Asimismo, las Instituciones Técnicas tanto como INDECI y CENEPRED, vienen desarrollando escenarios de riesgo con el uso de sistemas geospaciales en evaluación de riesgos y evaluación de áreas expuestas a peligros como por ejemplo inundaciones.

Estos avances, de seguro van a ser tema de análisis y debate, por el que dejamos que los colegas brinden sus aportes sobre el tema.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

**5**

**Sesión técnica**

11 al 24 de mayo de 2015

## **Aportaciones del sistema educativo a la participación ciudadana para la gestión del riesgo de desastres**

**Ponente:** Susy Girón. Guatemala

**Comunicaciones:**

Didier Pedreros. Colombia  
Jorge Páez. Argentina

**Moderador:** Carlos Dueñas. España



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## Ponencia

Susy Girón. Guatemala

### ACCIONES EDUCATIVAS EN MATERIA DE GESTION INTEGRAL DE RIESGO

La Gestión Integral del Riesgo – GIR – es producto de una serie de aportes institucionales e individuales que ha permitido la articulación de una serie de categorías científicas, métodos y herramientas en pos de reducir el impacto de eventos adversos a nivel supranacional, regional y nacional. Desde esta perspectiva, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres – EIRD -, organismo perteneciente al Consejo de Derechos Humanos de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, ha caracterizado a Guatemala como el uno de los países en mayor condición de vulnerabilidad del orbe; debido al alto grado de afectación a desastres que ha tenido a eventos adversos en los últimos años. (UNISDR, 2013)

Condicionada toda la región latinoamericana a altos índices de riesgo, provenientes de las múltiples amenazas a las que estamos expuesta, y vinculado el riesgo a las vulnerabilidades existentes, la Universidad de Naciones Unidas, ha situado a Guatemala como el cuarto país más vulnerable a nivel mundial, (UNS, 2014) curiosamente a pesar del conocimiento de nuestros elevados niveles de riesgo en la región, la Universidad de Naciones Unidas, incorpora a este presente informe, nuevos indicadores que permiten hacer la valoración para determinar el posicionamiento mundial del riesgo, dichos indicadores llaman a la reflexión pues es el nivel de percepción de corrupción que tienen los pobladores, así como los estados fallidos, (UNU, 2014).

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Estos indicadores son de igual manera más que una reflexión una condición que para muchos teóricos del tema de la Gestión del Riesgo, pueden ser asociados a condiciones educativas dentro de una formación integral de los miembros de las sociedades con altos índices de riesgo, así lo hace mención Wilches, Guevara y Centeno (p.10) (EIRD, 2009) la gestión integral del riesgo debe también considerar un necesario fortalecimiento en materia educativa “Por ello en el currículo está implícita una posición ideológica y filosófica respecto a los fines de la educación y las cuestiones sociológicas, relativas al tipo de sociedad a la que quiere servir la educación, para esto, en él se analiza cuidadosamente la política educativa que es la expresión de una selección de valores y definición de las medidas adecuadas para aplicarla” (p.23).

Partiendo de estas condiciones y principios básicos se hace necesaria la inclusión de estrategias educativas que integren a toda la comunidad educativa en sus tres niveles, inicial, media y superior (Leyes educativas de Guatemala) para garantizar que las acciones que devienen desde políticas públicas en el abordaje de los sistemas de protección civil de la región tengan una estrecha vinculación con el sector educativo, para propiciar espacios de cambios de acción cognitiva, cambios de acción procedimentales y que fortalecen ese cambio actitudinal que hace falta en la región.

Así mismo las nuevas líneas de Sendai marcan un giro significativo en el tema de la gestión integral del riesgo, invitando a los países signatario y participantes a la búsqueda de fortalecer las líneas de investigación social y científica y que hagan posible este cambio actitudinal frente al tema de la gestión del riesgo, bajo esta sombrilla de invitaciones más que de acciones impositivas desde Sendai, la declaración de Guatemala fue la siguiente a través del Secretario Ejecutivo de CONRED y Presidente Protempore de CEPREDENAC<sup>1</sup>, como representante de la delegación guatemalteca:

*“Guatemala es una República plurilingüe y multicultural donde, a través de los años, la construcción de vulnerabilidades ha hecho que su*

<sup>1</sup> Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*población se encuentre cada vez más expuesta a los efectos de los fenómenos naturales.*

*En los últimos años la materialización del riesgo mencionado se ha traducido en pérdidas promedio de cuatrocientos quince millones de dólares anuales y un acumulado de 4,980 millones durante los últimos doce años, que representan un muy alto costo para el país.*

*El impacto de los fenómenos naturales sobre las posibilidades de desarrollo de largo plazo es más sensible en los países menos desarrollados. Por ello, Guatemala entiende que los desastres son claramente un problema de desarrollo y que su atención depende de una adecuada gestión para la reducción de riesgo a los desastres como una línea estratégica de acción relacionada directamente con el desarrollo.*

*En este marco de referencia, debo mencionar que Guatemala avanzó en la implementación del Marco de Acción de Hyogo. Sin embargo, los resultados obtenidos en varios objetivos de desarrollo sustentable se han visto mermados por los desastres, exacerbados por efectos del cambio climático.*

*En los últimos seis años Guatemala ha venido implementando la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo, en coherencia con la Política Centroamericana de la materia, puesto que es la herramienta ad hoc para corregir, en la medida de lo posible, los desequilibrios que los desastres naturales introducen en la situación financiera del país.*

*Mientras tanto y a la luz de los resultados que ha venido obteniendo, Guatemala sostiene que la gestión integral de riesgo debe ser entendida como la gran sombrilla que sustenta el desarrollo. Dada su amplitud, dentro de ella es necesario considerar todos los factores subyacentes de riesgo a los que las sociedades están expuestas, sean estos de índole*

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*social (psicosocial, laboral, seguridad y gobernanza), económica (financiera, empresarial, informática, bancaria, entre otros) o territorial (ambiental, cambio climático, desastres naturales o provocados). En lo que respecta a la adaptación al cambio climático es necesario enfatizar que esta debe ser tratada dentro de la gestión integral de riesgo de desastres. En ese sentido, mi país opina que no deben ser creadas estructuras paralelas y si fortalecer las ya existentes.*

*A ese respecto cabe mencionar que la velocidad con que se suscitan los desastres naturales en Guatemala es mayor que el aumento de las reales posibilidades económicas del Estado, reflejándose en el deterioro relativo de los servicios que deben ser proporcionados a la población, fenómeno este que ha pasado a convertirse en común denominador de gran parte de los países en vías de desarrollo.*

*El Marco de Acción de Hyogo, como parte de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), de la Organización de las Naciones Unidas, y del cual la República de Guatemala es signataria, representó una oportunidad de trabajo que al desarrollar las prioridades de intervención han permitido mejorar los mecanismos, instrumentos, regulaciones y capacidades para garantizar que el desarrollo del país se dé en condiciones de resiliencia ante las múltiples amenazas y factores de vulnerabilidad que lo caracterizan.*

*Hacer operativas estas prioridades, fue un proceso de diseño de políticas públicas con una alta dosis de participación multisectorial y territorial, que permite generar lineamientos estratégicos enmarcados en cuatro grandes ejes a saber:*

- *La identificación, análisis y valoración de amenazas y vulnerabilidades;*

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- *El desarrollo de capacidades y condiciones para la gestión de riesgos en el ámbito sectorial y territorial;*
- *La mitigación, adaptación y transferencia de riesgo; y,*
- *La recuperación temprana y la recuperación post desastres.*

*Con este telón de fondo, me permito presentarles la Declaración de Guatemala ante la Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres:*

- 1. Guatemala tiene la plena convicción de que la gestión de riesgo constituye la gran sombrilla en la que descansa el desarrollo sostenible;*
- 2. Guate está firmemente convencida, como resultado de los logros obtenidos, de la utilidad de la gestión de riesgo como herramienta para compensar los desequilibrios que los desastres introducen en las agendas gubernamentales de desarrollo;*
- 3. Que para que la gestión de riesgo produzca los resultados esperados y necesarios es preciso que los Estados impulsen una cultura de gestión incluyente, en la que participen todos los actores, incluidas las organizaciones de mujeres, de pueblos indígenas, de jóvenes, de personas con discapacidad y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, con el convencimiento de que es una tarea que compete y corresponde a todos;*
- 4. Que una cultura de gestión de riesgo de desastres efectiva solo puede ser alcanzada mediante el fortalecimiento de la gobernanza y de las instituciones que la implementan;*
- 5. Que Guatemala demanda ser considerada, como país, desde su alta desigualdad e inequidad económico-social, su alta vulnerabilidad y riesgos y no únicamente por su renta media.*

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

5. *Guatemala confía en que, al delinear el marco para la reducción de desastres post 2015, esta Tercera Conferencia incluya una firme exhortación a los Estados, especialmente los en vías de desarrollo, para que evolucionen de los obsoletos conceptos que se centran en la respuesta, hacia el de gestión integral de riesgos, habida cuenta de las ventajas que esto presenta en cuanto al aumento de la resiliencia y, en consecuencia, de un desarrollo más sustentable, estable, humano y digno para sus habitantes. ( ING. Ignacio Maldonado 2015)*

Con todo este contexto nacional e internacional, Guatemala actualmente impulsa el Programa Nacional en Gestión Integral del Riesgo a Desastres - 'PRONEGIR'- cuyo uno de sus objetivos es como lo establece las filosofías educativas, incidir en la clase de ciudadano que necesitan las sociedades, desde esta perspectiva, se busca la integración de todas las necesidades técnicas, científicas y sociales que se consideró como línea base educativa para ofertar tres procesos académicos Técnicos, Licenciatura y Maestría en Gestión de Riesgo, este programa buscar tener bases científicas y académicas que permitan al participante desde el conocimiento empírico que ha desarrollado a lo largo de su experiencias y bagaje en campo, validar esos conocimientos y metodología que se han desarrollado de forma inusual, para contar con el reconocimiento académico, que a su vez incida en intervenciones más acorde a las necesidades de intervención en los sectores y territorios identificados con altos índices de vulnerabilidad.

En concordancia con las recomendaciones de UNESCO, EIRD y otras instancias que propicien espacios de fortalecimiento de capacidades locales, con mucho beneplácito hemos visto que la UNESCO a través de la solicitud a un grupo consultor ha recopilado este esfuerzo dentro del informe presentado, pues hace mención que en los últimos años se ha mejorado la oferta académica a nivel superior en materia de gestión de riesgo haciendo una

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

separación educativa, sobre que debemos educar en materia de riesgo, amenaza, o vulnerabilidades, tal y como se transcribe a continuación:

*“Kaplan propuso que no podría haber una definición única para el concepto de riesgo y que cada una de las disciplinas debía adaptar y precisar esta definición, de acuerdo a su línea de investigación. Es así, como desde las ciencias sociales se habla del carácter multidimensional del riesgo, desde el momento en que se reconoce que además de la dimensión probabilística de pérdidas cuantificables (riesgo objetivo), hay aspectos cualitativos relativos a las personas, que deben considerarse en la evaluación y gestión de los riesgos.*

*El concepto de gestión del riesgo ha tenido que evolucionar desde enfoques orientados en el control y en la reducción del desastre, hasta llegar a una visión sistémica que lo considere parte de un todo integral y armónico. Zilbert (2010) indica que este proceso evolutivo ha estado marcado por los conceptos de desarrollo y los avances científicos que ha experimentado la sociedad, especialmente, al finalizar la primera mitad del siglo XX, hechos que han caracterizado tanto la forma como el fondo, de los distintos enfoques e ideas relacionadas con el riesgo” (Lara, 2014)*

Como conclusión y para finalizar el presente aporte, surgen las interrogantes en torno a los procesos educativos y formativos en materia de Gestión Integral del Riesgo a Reducción de Riesgo a desastres, ¿se ha hecho lo suficiente en los países con altos índices de vulnerabilidades y riesgo en América Latina? ¿Es suficiente que dichas acciones se ven reflejadas por demás en miles de documentos que hasta el día se han generado? ¿Es posible concebir una sociedad expuesta a múltiples amenazas pero con capacidades de minimizar sus propias vulnerabilidades y reducir los riesgos?

Estas pueden ser la interrogantes a diferentes formas y modelos de desarrollar procesos educativos que puedan incidir en modelos pedagógicos que nos

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

ayuden a proponer nuevos modelos de desarrollo en donde se garantice una población resiliente y sostenible a nivel mundial.

## CONSULTAS BIBLIOGRAFICA

EIRD. (- de - de 2009). *www.eird.org*. Recuperado el 24 de 01 de 2014, de <http://eird.org/dia-internacional/images/materiales-unicef/planes-escolares.pdf>

Lara, A. (2014). *Generación de base de Datos sobre la oferta académica en las áreas de Gestión de Riesgo de Desastres para América Latina y El Caribe*. Concepción, Chile: UNESCO.

UNISDR. (- de - de 2013). *www.unisdr.com*. Recuperado el 15 de 01 de 2014, de [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/home/GAR\\_2013/GAR\\_2013\\_3.html](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/home/GAR_2013/GAR_2013_3.html)

UNS. (02 de may de 2014). *Universidad de Naciones Unidas*. Recuperado el 03 de 05 de 2015, de <https://www.ehs.unu.edu/article/read/world-risk-report-2014>

UNU. (2014). *Worldrisk 2014*. Ginebra: Naciones Unidas.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## Comunicación

Didier Pedreros. Colombia

### INTRODUCCIÓN:

*“El problema no es tener inconvenientes, los inconvenientes se van a presentar, el problema es no tener un banco de soluciones antes de que esos problemas se presenten”*

**Padre Jaime Álvarez Benjumea.**

*Cantón de Penipe, Provincia de Chimborazo, Rep. De Ecuador. Agosto de 2010.*

Las posibilidades que pueden existir de trabajo en gestión del riesgo en una comunidad la podemos dividir en 3: Información, capacitación y educación. Con la información solo pretendemos dar unos breves tópicos sobre un tema específico. Con la capacitación, pretendemos que las comunidades asimilen conocimientos nuevos que les permitan mejorar su desempeño en un tema específico. Sin embargo, con la educación, lo que se pretende es que la comunidad adopte una conocimiento, lo asimile, lo practique, en general, que cambie su actitud y esta mejore ante un tema específico.

Un buen ejemplo de ello es una campaña de utilización de cinturones de seguridad en Colombia: Al principio, muy pocas personas los utilizaban. Se informó de la utilidad en su uso, se hicieron campañas, se utilizaron muchas herramientas para que las personas se informaran de su correcta utilización y beneficios. Con el tiempo, se impusieron comparendos educativos, que buscaban que aquellos que no utilizaran el cinturón fueran a un curso de capacitación que les “perdonaba” la multa pero que les capacitaba y sensibilizaba en su uso. Esto duró mucho tiempo y con el paso de los años la población ya usa el cinturón como algo normal, lo involucró en su cotidianidad, en pocas palabras, se educó.

De alguna manera lo mismo pasa (¿o deberá pasar?) con el riesgo de desastres, es decir, que las personas se informen, se capaciten y se eduquen para que sus actitudes y sus capacidades de prevención y mitigación, así como de respuesta y recuperación ante desastres, mejoren y sean parte de su que hacer cotidiano.

Desafortunadamente, esto en muchos casos no se observa adecuadamente. Es más, las aportaciones del sistema educativo a la participación ciudadana para la gestión del riesgo de desastres en muchos casos no es la regla, es la excepción. Sin embargo se debe partir de estas excepciones, para hacer la regla.

A continuación expongo el caso de las comunidades del Departamento del Huila, Región del Municipio de Belalcazar, Cauca, en el área de influencia del Parque Natural Nevado del Huila, en zona de amenaza volcánica, en Colombia, dónde una serie de proyectos, luego de un terremoto en la región que generó

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

alrededor de 1.200 muertos, y dos erupciones del Volcán Nevado del Huila, una más severa que la otra, dónde en la última, luego de todas las acciones ejecutadas, luego de que un habitante de la región alta del Volcán activó la voz de alerta, generó un proceso de evacuación exitoso, dónde solo hubo del orden de 12 personas muertas.

Es decir, gracias al proceso desarrollado en la región, el indicador de pérdidas disminuyó 100 veces. Es uno de los pocos ejemplos en los cuales se ve el efecto directo de la gestión del riesgo.

## 1. ESTUDIO DE CASO EN COLOMBIA, COMUNIDADES EN LOS ALREDEDORES DEL VOLCÁN NEVADO DEL HUILA<sup>2</sup>.

### 1.1. La región de influencia del Volcán Nevado del Huila.

El Volcán Nevado del Huila se encuentra en el área de influencia de 3 Departamentos, Huila y Cauca en su mayor parte y Tolima en un pequeño porcentaje. El siguiente gráfico muestra el detalle del área de influencia del Volcán.

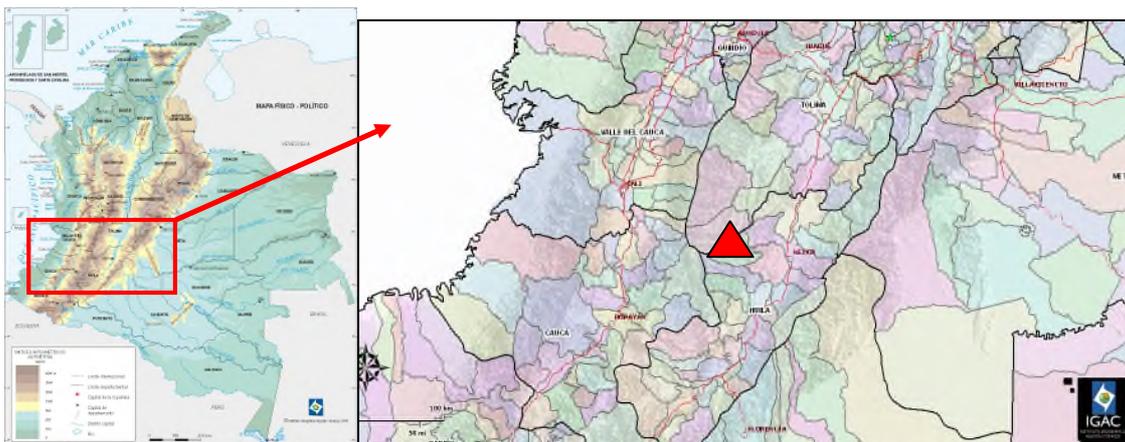


Gráfico No. 1. Mapa geofísico de Colombia para ubicación del Volcán Nevado del Huila.

Fuente: Reformado de Instituto Geográfico Agustín Codazzi. [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)

La zona se caracteriza, además por que en el primer departamento hay, en el área de influencia 6 municipios, el departamento de cauca, 2 municipios y en Tolima, un municipio. Son, en general, cerca de 3.000 Km<sup>2</sup>, y más de 115.000 habitantes en el área de influencia del Volcán<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>DEPARTAMENTO DE AYUDA HUMANITARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA. ECHO. Oficina Colombia. Investigación y consultoría: Fundación para la Gestión del Riesgo, FGR. Cel: 3153559632. Bogotá, Colombia. e-mail: info@gestiondelriesgo.org . "MANUAL DE CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS. "CUATRO PROYECTOS DIPECHO DE REDUCCIÓN DEL RIESGO VOLCÁNICO EN COLOMBIA" Bogotá, Colombia. Agosto de 2010.

<sup>3</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) Varios municipios. 17 de marzo de 2015.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

La población se caracteriza por ser de tres razas principalmente: Blanca campesina, Afrodescendiente e Indígena de la Cultura Paéz, lo que hace más compleja las acciones en el área.

### 1.2. Amenazas del Volcán Nevado del Huila<sup>4</sup>.

El complejo volcánico más alto de los andes colombianos y ubicado en la yuxtaposición de los departamentos del Cauca, Huila y Tolima es “el resultado de la formación de dos edificios (conos) volcánicos, uno antiguo que colapsó y generó avalanchas de escombros y el actual construido sobre el anterior. El edificio (cono) antiguo denominado "Pre-Huila", se generó a partir de lavas andesíticas que alcanzaron longitudes hasta de 15 km y el edificio actual llamado "Huila" en el que se levantan los picos Norte, la Cresta, Central y Sur con los dos domos”<sup>5</sup>.

En el Volcán Nevado del Huila, se pueden presentar como amenazas, flujos de lava, flujos piroclásticos, lahares, caída de piroclastos principalmente, divididos en tres zonas, de la siguiente forma:

Amenaza alta: se pueden presentar “lavas nuevas del Huila actual, con recorridos de tres (3) kilómetros a partir de los Picos Norte y Central y espesor de 10 a 20 metros; flujos piroclásticos: originados en el Pico Central; lahares (Flujos de Escombros y Flujos de Lodo): en todos los drenajes que nacen en el glaciar y en aquellos que los recogen, como los ríos Páez y Símbola y caída de piroclastos (Cenizas, Bloques y Bombas Volcánicas), a acumulaciones con espesores del orden de decímetros a metros: en los primeros cinco (5) Kilómetros”<sup>6</sup>.

Amenaza media: Se pueden presentar “lavas Nuevas y Antiguas del Huila Actual originadas en el Pico Sur, con recorridos hasta de ocho (8) kilómetros y espesores entre 10 y 40 metros; lavas Antiguas del Huila Actual originadas en los Picos Norte y Central, con recorridos hasta de ocho (8) kilómetros y espesores entre 20 y 40 metros y caída de piroclastos: especialmente Bloque y Bombas volcánicas. Pueden acumularse espesores del orden de centímetros a decímetros originados en los Picos Norte y Central, con una dispersión máxima de ocho (8) kilómetros”<sup>7</sup>.

Amenaza Baja: Se puede presentar en “zonas restantes del edificio volcánico, no incluidas en amenazas alta y media, las cuales pueden ser afectadas por lavas del PreHuila originadas en el Pico Sur, con recorridos mayores de ocho (8) Km y espesores mayores de 40 metros; caídas de piroclastos (cenizas), con espesores del orden de milímetros. Las cenizas muy finas (polvo) pueden ser

<sup>4</sup>“MANUAL DE CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS. “CUATRO PROYECTOS DIPECHO DE REDUCCIÓN DEL RIESGO VOLCÁNICO EN COLOMBIA” Op. Cit.

<sup>5</sup> INGEOMINAS. <http://www.ingeminas.gov.co/content/view/231/lang.es/>

<sup>6</sup> INGEOMINAS. Mapa de amenazas del complejo volcánico del nevado del Huila. 2007.

<sup>7</sup> Ibidem.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

llevadas por los vientos hasta sitios más lejanos, lo mismo que el olor de los gases volcánicos y avalancha de escombros; por deslizamiento de un sector del volcán.

Al respecto, las zonas de amenaza alta están en el municipio de Planadas, Tolima, así como Teruel, Huila y Páez, Cauca. Sin embargo, como la mayor amenaza de esta zona son los flujo de lodo o lahares, la zona de amenaza alta se amplía por los valles de los ríos Simbola y Páez; el primero nace como cuenca en el municipio de Teruel, pero luego se dirige hacia la Cuenca del Páez y Magdalena en el Departamento del Cauca y parte plana del Huila.

Los municipios que están sobre esta cuenca son, además de Páez, Inzá (Cauca) y La Plata, Nátaga, Paicol, Tesalia, Hobo y Gigante, estos últimos dos por las palizadas, escombros y desechos que pueden venir de la cuenca alta del Paéz y Simbolá.

Como zonas de amenaza media, siguen siendo los mismos municipios de la parte alta de estos tres departamentos; es decir: Planadas, Tolima, Teruel, Huila y Páez, Cauca. La baja se ubica especialmente en Paéz, Cauca.

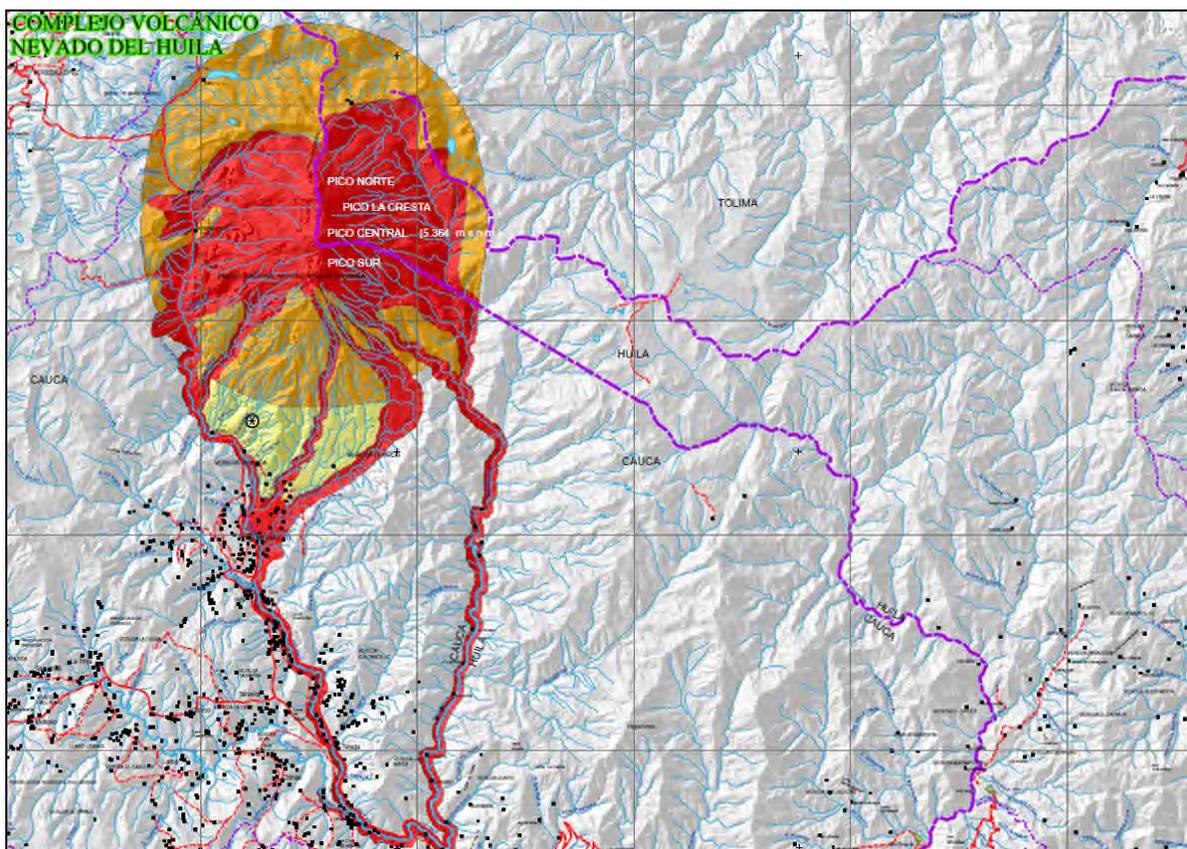


Gráfico No. 2. Mapa de Amenazas (Detalle), Volcán Nevado del Huila. Versión 2007.

Fuente: INGEOMINAS. [www.ingegominas.gov.co](http://www.ingegominas.gov.co)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

En la región, recientemente, habían ocurrido los siguiente eventos:

- Terremoto de Río Páez, 1994. Sismo de 6,4 en escala de Richter, Zona alejada, aislada, dos departamentos, se afectaron 9 municipios del Cauca y 6 de Huila. Población negra, indígena, campesina rural y urbana. Más de 1000 muertos. 8000 personas desplazadas.
- Erupción del 19 de febrero de 2007. En épocas pasadas, sólo se mencionan reportes de incandescencia en su parte alta, ruidos subterráneos y actividad fumarólica, esta última percibida aún en las últimas décadas”<sup>8</sup>.
- Asociado a la erupción se formó un pequeño flujo de lodos que inicialmente bajó por las quebradas Bellavista y Azufrada que nacen en la parte alta del volcán, y luego se encausó por el río Páez. Mas que la erupción en sí, la erupción llamó la atención por la formación de una fisura de aproximadamente 2 Km de largo que se extendía entre los Picos Central y la Cresta, con emanación continua de gases en toda su extensión”<sup>9</sup>.
- Erupción, fenómeno que ocurrió a las 02:58 AM del 18 de abril; esta erupción tuvo asociado un flujo de lodos y escombros mucho mayor que el ocurrido el 18 de febrero, que viajó por los ríos Páez y Símbola”<sup>10</sup>.
- Erupción “a las 9:45 p.m. hora local del 20 de Noviembre de 2008, lo cual desencadenó una avalancha de lodo y material volcánico que se estima puede llegar con una fuerza superior a los 82 kilómetros por hora y una altura de 42 metros”<sup>11</sup>.

En todas las erupciones y durante el sismo, se han presentado problemas de comunicaciones, en la medida en la que los puentes y vías carretables son destruidos o su paso es limitado por los eventos de deslizamientos asociados al evento volcánico y a los lahares.

## 1.3. Acciones ejecutadas.

Como se mencionó anteriormente, en la región se elaboraron una serie de acciones, en el marco de varios proyectos financiados por diversas entidades, locales, regionales, nacionales e internacionales, a lo largo de unos 15 años, que en general generaron el éxito entre el primer evento, un sismo, con 1.200 personas muertas, y el evento de noviembre de 2008, que siendo muy importante, generó la muerte de tan solo 12 personas, con una evacuación exitosa de la población de Belalcázar.

<sup>8</sup> INGEOMINAS. Actividad histórica del Volcán Nevado del Huila. En [http://intranet.INGEOMINAS.gov.co/popayan/Actividad\\_historica](http://intranet.INGEOMINAS.gov.co/popayan/Actividad_historica) 27 de agosto de 2010.

<sup>9</sup> CALVACHE MARTA. CALVACHE, MARTA. Subdirectora de Amenazas Geológicas. INGEOMINAS. Memorias del Simposio Internacional Terremotos, Volcanes, Tsanamis, deslizamientos, sismicidad inducida y efectos asociados. La geofísica y su aporte a la reducción de riesgos de desastres naturales. Hernando Tavera. Editor. Arequipa, Perú, 12 al 14 de agosto de 2008. Pág. 84-85.

<sup>10</sup> Ibídem.

<sup>11</sup> ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Informe de erupción del Volcán del Huila. 21 de noviembre de 2008. Pág. 1.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Dentro de las acciones ejecutadas tenemos las siguientes:

- Se dio información a toda la población del área de influencia, de varias formas, material impreso y una emisora que se encargaba de difundir mensajes, dar noticias.
- La información de la emisora se daba en español, que eran hablados por los campesinos blancos y la población afrodescendiente y en Nasa, lenguaje de la población indígena Páez.
- Se capacitó a poblaciones determinadas en cada región, en temas de respuesta a emergencias, amenazas volcánicas. La capacitación también se hizo en español y nasa.
- Se crearon brigadas comunitarias de respuesta a emergencias.
- Se capacitaron a las principales instituciones de la región, no solo de rescate, sino también la Alcaldía, autoridades ambientales, indígenas, colegios, etc.
- Se dotaron a las brigadas y se dieron comunicaciones, cadenas de llamadas, números telefónicos de emergencias, para reportar cualquier situación.
- Se contrató a un importante líder indígena, reconocido en la región y por los indígenas, para dictar las capacitaciones, tanto en español, como en nasa.
- El material a difundir se desarrolló tanto en español como en nasa.
- Se colocó señalización tanto en español como en nasa.
- Se señalaron los puntos de encuentro.
- Se dotaron una serie de albergues temporales, con el fin de albergar a la población en caso de emergencia general.
- Se instaló un Sistema de Alerta Temprana en caso de flujos por los cauces de los ríos.
- Se instalaron equipos de monitoreo del volcán en tiempo real, se veían fotos del volcán, sismógrafos, etc.
- Algunos de los indicadores de los proyectos fueron<sup>12</sup>:

---

<sup>12</sup>“MANUAL DE CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS. “CUATRO PROYECTOS DIPECHO DE REDUCCIÓN DEL RIESGO VOLCÁNICO EN COLOMBIA” Op. Cit.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- 3.900 personas de cerca de 20 comunidades están capacitadas en el Cauca, más de 80 facilitadores, 200 personas en 10 escuelas, más de 800 alumnos y más de 102 líderes comunitarios indígenas están educados, lo que permitió concientizar a estas comunidades, demostrado con posterioridad en la erupción de 2008.
- Seis Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (en adelante, CLOPADs) y 2 Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres (en adelante, CREPADs) informados y capacitados, lo que permitió mejorar la capacidad de coordinación entre todas las instituciones participantes del proceso.
- Se conformaron 11 equipos comunitarios con 80 personas que fueron entrenadas y evaluadas mediante simulacros, aumentando la capacidad de respuesta de las comunidades.
- 21 periodistas y 6 personas de INGEOMINAS, a nivel institucional, participaron del proceso, logrando con los primeros una forma de ver y de presentar este tipo de situaciones y con los segundos, abordar el tema desde el punto de vista técnico.
- Sistema de Alerta validado y en red con las autoridades del SNPAD. El mismo fue probado en muchos simulacros. Sin embargo, la prueba más importante tuvo lugar durante la erupción de 2008, en la cual demostró su pleno funcionamiento y acatamiento por parte de las comunidades.
- Diseño y entrega de material didáctico, de capacitación a todas las comunidades y a las entidades y autoridades locales y regionales y colegios, con la más alta calidad técnica, lo que permitió aumentar el conocimiento de las comunidades en el tema.
- Se realizaron y emitieron mensajes radiales en la región de influencia del proyecto, con mensajes alusivos a las distintas amenazas, comportamientos ante ellas y el papel directriz de la comunidad en la identificación de las rutas de evacuación y los puntos de encuentro.
- El 93% de la red de comunicación funciona y los resguardos indígenas cuentan con un circuito de comunicación propio en lengua Nasa.
- 610 personas entre comuneros, miembros de los ECE y los Equipos Escolares de Emergencia, docentes, tres CLOPAD, dos CREPAD, periodistas y personal del hospital entrenados sobre el funcionamiento del SAT.
- Instalación de una red de monitoreo de flujos de lodo localizada en la seccional de la CRC en Belalcázar por decisión del CLOPAD y que cuenta con el apoyo de INGEOMINAS y la Alcaldía.
- Señalización e iluminación de tres rutas de evacuación de casco urbano de Belalcázar y señalización de cuatro rutas a fuera del casco Belalcázar.
- 111 personas cuentan con nuevos conocimientos del tema psicosocial y son capaces de brindar una primera asistencia en caso de una emergencia.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- 23 planes de contingencia comunitarios y tres locales, hechos o actualizados de forma participativa.
- integración de nuevos actores como las emisoras locales en las responsabilidades de seguimiento y alerta del SAT, lo que representa un valor agregado importante en la capacidad de gestionar la información y las alertas en caso de una nueva erupción.
- Los medios y profesionales en comunicación local como departamental están sensibilizados y han adquirido nuevos conocimientos técnicos (cómo actuar ante los desastres y jugar un papel social positivo y constructivo, emitir programas y cuñas radiales con información de calidad en emisoras locales llegando a miles de personas de manera directa con un lenguaje directo).



Gráfico No. 3. Albergues. Belalcázar, Cauca.  
Fuente: Fundación para la Gestión del Riesgo, FGR.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



Gráfico No. 4. Ruta de evacuación adecuada y señalizada. Belalcázar, Cauca.

Fuente: Fundación para la Gestión del Riesgo, FGR.



Gráfico No. 5. Señalización en Belalcázar, Cauca, en español y Nasa.

Fuente: Fundación para la Gestión del Riesgo, FGR.

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



Gráfico No. 6. Señalización en Belalcázar, Cauca, en español y Nasa (Detalle).

Fuente: Fundación para la Gestión del Riesgo, FGR.

## 2. CONCLUSIONES.

Dentro de las conclusiones de este estudio de caso, tenemos:

- Se tuvo en cuenta, sin reparos, darle información a TODA la población. Obviamente fueron varios los mecanismos utilizados.
- El factor más importante fue que se tuvo también en cuenta a la población y sus necesidades: información, capacitación, señalización en español y nasa.
- Se hizo el proceso completo de gestión del riesgo, es decir, se dio información, capacitación y medidas educativas no solo en respuesta, sino en prevención y mitigación, reconstrucción y recuperación.
- Se abarcaron también en este proceso, no solo a las comunidades, sino a toda la institucionalidad, nacional, regional y local.

En últimas, un proceso con estas características, con 15 años de desarrollo, trabajo y seguimiento, educaron finalmente a la población.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## Comunicación

Jorge Páez. Argentina

1. *Promover una participación responsable de los medios de comunicación en los procesos de sensibilización, educación e información pública para apoyar las políticas de gestión del riesgo y las iniciativas de resiliencia.*
2. **Integrar el conocimiento y la información para una formulación de políticas de gestión del riesgo basadas en evidencias.** *Para lograrlo, es necesario asegurar el acceso de todos los actores a los aportes científicos interdisciplinarios, considerando su identidad local, condiciones culturales, de género y necesidades especiales. Es deseable el establecimiento de un mecanismo científico-académico, con el apoyo de los gobiernos, que cumpla funciones de asesoramiento a las autoridades de los países y el fortalecimiento de las redes de intercambio.*

**Conferencia de Guayaquil 2014**

### 1. Introducción

*En el diseño de una política efectiva para la GRRE, la educación es un pilar clave que garantiza su verdadera implementación. En este sentido, cada sector en particular debe contar con una capacitación específica que le permita conocer cómo actuar ante determinadas situaciones. Al respecto se destacan las siguientes reflexiones:*

- *Es importante que las acciones de Educativas y de capacitación incorporen tanto a una variedad de **espacios de actuación** formales e informales, como a los distintos niveles educativos; priorizando áreas y sectores de mayor riesgo/vulnerabilidad. En esta línea, se debe promover el involucramiento activo de las comunidades para adaptar las herramientas y conocimientos a la realidad local.*
- *La inclusión de la **gestión del riesgo en la currícula escolar** se vuelve relevante para incorporar conocimientos y prácticas adecuadas en la sociedad desde muy temprana edad.*
- *Los **programas de capacitación** han de diferenciarse según el rol a cumplir y lograr un involucramiento y participación activa de la Ciudadanía y sus referentes vecinales, en el proceso de la formación y desarrollo de una cultura Preventiva de la Protección Civil y la Gestión Reducción de Riesgos de Desastres*

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## 2.- Gestión de Reducción de Riesgo de Desastre y el Sistema Educativo

*Entiéndase a la Gestión de Reducción de Riesgo como el proceso de desarrollo e implementación de medidas y programas de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, asociados a problemáticas específicas que hacen a la diversidad climática y geográfica, así como también a las diferentes situaciones y escenarios socioeconómicos en que se insertan las comunidades locales.*

*La Gestión de Riesgo es un proceso complejo, de fases concatenadas y horizontalmente integradas que implica la práctica sistémica de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales producto de eventos extremos naturales o antrópicos, utilizando directrices administrativas, organizacionales, destrezas y fortalezas operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento de las comunidades.*

*La Gestión de Riesgos se evidencia como una problemática multidimensional, hoy día se habla como nuevo paradigma de la Construcción social del Riesgo en la cual la interacción de un significativo conjunto de actores sociales y variables dificulta la identificación de aquellos conceptos que, por su función de articuladores, están presentes en diverso grado.*

*En tal sentido debe plantearse como una herramienta de vital importancia el aporte que se haga desde el Sistema Educativo para una mayor comprensión de la problemática en la ciudadanía y así lograr una mayor participación de ellos en el proceso del desarrollo de una cultura preventiva de la protección civil y de integración en las etapas de la Reducción de Riesgos de Desastres.*

## 3.- Los procesos en la gestión del riesgo de desastres y los Sistemas Educativos

*Las organizaciones responsables de la gestión del riesgo de desastre deben ejecutar los siguientes procesos clave, creación de un sistema educativo que permita en la ciudadanía:*

- **generar conocimiento sobre el riesgo de desastres** en sus diferentes ámbitos. Esto es un proceso necesario para identificar los factores de riesgo de desastre (amenazas, vulnerabilidades y exposición); los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación; y estimar el riesgo de desastre, así como evaluar y hacer seguimiento de manera permanente a su evolución y a las intervenciones realizadas sobre el mismo
- **prevenir el riesgo futuro**, con el fin de identificar los procesos sociales generadores del riesgo y evitar que concurran y se genere el riesgo de desastre. Este proceso de conocimiento permitiría al ciudadano tomar las medidas necesarias de prevención sobre los factores de riesgo en proceso

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

de gestación antes de que éstos se consoliden en la forma de riesgo de desastre.

- **reducir el riesgo existente**, con el fin de establecer y tomar medidas correctivas y de control cuando se conozca la existencia del riesgo de desastre y se puedan reducir o mitigar con anticipación los posibles efectos del fenómeno peligroso antes de que ocurra
- **preparar la respuesta**, de modo que la población pueda interactuar con las instituciones puedan actuar y responder correctamente en caso de que el desastre ocurra
- **responder y rehabilitar**, con el fin de atender y asistir a otros damnificados de la población cuando el desastre ocurre
- **recuperar y reconstruir** las zonas que han sido afectadas, incluyendo su participación en la recuperación social, económica y física de la población y sus modos de vida.

La aportes que se puedan ofrecer por medio del Sistema Educativo pueden ser claves en cada uno de estos seis procesos para preparar a los ciudadanos para participar activamente junto a las entidades del estado, organizaciones sociales, académicas y otras, tanto de nivel nacional, como sub nacional y local, e incluso de nivel internacional, quienes actuando en conjunto podrán formar parte activa en el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastre.

### **Generar conocimiento sobre el riesgo de desastre en sus diferentes ámbitos**

Con este proceso se genera el conocimiento y la información necesaria sobre los orígenes, causas, alcance, frecuencia y posible evolución, entre otros aspectos, de los fenómenos potencialmente peligrosos, así como la ubicación, causas, evolución y capacidad de resistencia y de recuperación de elementos socioeconómicos ubicados en las áreas de posible afectación.

Este proceso incluye el análisis anticipado de las consecuencias y admite tanto interpretaciones objetivas y científicas como de percepción social e individual. Es decir, que para la toma de decisiones son válidas, tanto herramientas sofisticadas (ej.: sistemas informáticos), como también herramientas de bajo costo (ej.: construcción de escenarios descriptivos y mapas de riesgo).

El objetivo es lograr un conocimiento oportuno y confiable para una efectiva gestión del riesgo.

Actores sociales e institucionales vinculados en la implementación del proceso:

- Entidades técnico científicas
- Organizaciones académicas, institutos de investigación, redes y organizaciones sociales
- Entidades encargadas de la gestión del medio ambiente en diferentes niveles territoriales
- Entidades sectoriales

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Ministerio de Educación  
**Lic. Claudia Prieto**

*En este proceso de aporte e integración con el sistema educativo debe tenerse en consideración para que realmente resulten eficaces las características poblacionales y el contenido de los programas educativos, siendo estos entendibles en su lengua y con contenidos claros para ellos.*

*Es muy importante la claridad de comprensión en el material educativo a usar, la información debe comprensible sin que por ello pierda ni profundidad ni valor conceptual. La clave está en educar en la GRRD con conceptos nuevos con términos conocidos, para que se pueda relacionar lo que podría aparecer como abstractos o lejanos con nuestra experiencia y vivencias cotidianas. Esto hace referencia a la pertenencia cultural, constituyendo un factor crítico en sociedades multiétnicas y pluriculturales.*

*Esto es muy importante a considerar en el momento del armado de los programas educativos tener presente a que segmento va dirigido y algo similar he planteado en la ponencia realizada en la sesión técnica N° 2 con el manejo de la información preventiva y vuelvo a poner como ejemplo El caso de la República Argentina, donde y de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, existen “600.329 personas que se reconocen pertenecientes y/o descendientes en primera generación de pueblos indígenas (población indígena).*

*Estas personas forman parte de una gran diversidad de pueblos indígenas y están distribuidas en todas las provincias del país”<sup>13</sup>. Cabe mencionar que, según estudios académicos y de distintas organizaciones de pueblos originarios, esa cifra rondaría el millón de personas distribuidas a lo largo del País en 30 etnias. Por ello la pertenencia cultural indica que para estos ciudadanos debemos tener programas educativos diseñados su cultura e idiosincrasia y difundida de manera tal que quien la reciba debe comprenderla fácilmente, es decir, capaz de convertirla en parte de su imaginario y en herramienta para la decisión y la acción haciendo uso de las enzimas culturales que tiene a su disposición; experiencia directa conocimiento del entorno, nivel educativo, creencias culturales y religiosas, por lo tanto, en el desarrollo de los programas educativos debe diferenciarse, según el colectivo al que este dirigido, debiéndose adaptar a las distintas comunidades; campesinas, urbanas, costeras, de montaña, de pueblos originario, de estrato socioeconómicos altos o de sectores populares, si se quiere lograr mediante ellos la participación ciudadana*

<sup>13</sup> Datos obtenidos por la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). INAI



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*Algo que se debe considerar por lo ya dicho es que los programas educativos deben estar preparados para llegar a la mayor cantidad posible de ciudadanos, pero hay que pensar que es el objetivo lograr la participación ciudadana a través de la toma de conocimientos*

*En hacer **énfasis en lo educativo, formativo y participativo**, promueve actitudes positivas y proactivas de parte de la comunidad para la toma de decisiones.*

## 4.- Sistemas Educativos

**El Marco de Acción Hyogo 2005-2015 – MAH marca como Prioridad de Acción Utilizar el Conocimiento, la innovación y la educación para crear una Cultura de Seguridad y Resiliencia a todo nivel**

*El Conocimiento es una disciplina que crea un lenguaje, un edificio de ideas y principios, nuevos paradigmas y desarrollos científicos y académicos*

*La Gestión del Conocimiento, como definición es un movimiento continuo desde los datos de la Información y la realidad al conocimiento,*

## 5.- Planes Educativos en la Argentina

**Cancillería Argentina Comisión de Cascos Blancos EIRD/ONU -  
Plataforma Nacional**

**Segmentos: público, privados, ONG, etc.**

### **Segmento Universidades**

- **Buenos Aires**
- **Nacional de Cuyo**
- **Nacional del Litoral**
- **Nacional de Córdoba**
- **Nacional del Comahue**
- **Nacional de 3 de Febrero**
- **Del Salvador - USAL**

### **Posgrado USAL**

#### **Parte 1**

**Recomendaciones de política educativa para el sector académico universitario**

- **Formación académica en el Marco de Acción de Hyogo –MAH**
- **Formación de especialistas en RRD integrados a una cultura de prevención seguridad**
- **reductor de las vulnerabilidades**
- **curriculistas**
- **resiliencia de las comunidades**

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- **Gobernanza del Riesgo a todo nivel**
- **Participación en Investigaciones sobre RRD, ACC y DS**

## Parte 2

### **Recomendaciones de política educativa para el sector académico universitario**

- **Promoción de la extensión universitaria hacia la comunidad**
- **Asesoramiento a nivel nacional y al sector privado**
- **Consejería a nivel local**
- **Generación, innovación y evaluación del pensamiento estratégico del país en RRD (experiencias exitosas, medio ambiente e impacto económico y social)**

### **6.- Programas Educativos y Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires**

En la Ciudad de Buenos Aires Se llevan a cabo Programas Educativos de formación profesional , de formación y preparación para las emergencias en barrios carenciados y villas y en establecimientos Educativos.

La Dirección General de Defensa Civil dependiente de la Subsecretaría de Emergencias del Ministerio de Justicia y Seguridad, tiene a su cargo los programas de formación y participación ciudadana denominado "**PLAN DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS EN VILLAS Y BARRIOS CARENCIADOS**", Programa de Primeros Respondedores, El plan tiene un esquema de aplicación que se van , desarrollando en las capacitaciones simultáneamente

- EVALUACIÓN DEL RIESGO
- PLANIFICACIÓN DE TAREAS CONJUNTAS
- CON ORGANIZACIONES BARRIALES
- FORMACIÓN DE RESPONDEDORES BARRIALES
- CAPACITACIÓN / FORMACIÓN DE MULTIPLICADORES
- ELABORACIÓN DEL PLAN DE EVACUACIÓN
- SIMULACROS DE EVACUACIÓN

Siendo los Objetivos por medio de estos programas

- **-Disminuir**, a través de acciones en terreno, **el grado de vulnerabilidad en que se encuentran los habitantes de las villas de la Ciudad de Buenos Aires**, a los efectos de minimizar o evitar situaciones que pongan en riesgo la vida de dicha población
- **-Preparar grupos locales** organizados en acciones proactivas que involucren la prevención, la preparación y la mitigación antes de que ocurra el evento adverso

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



- *Programas de autoprotección en Establecimientos educativos dirigidos a Alumnos, docentes y Directivos.*

*En la Escuelas se está desarrollando además un programa especial de capacitación a fin de minimizar los riesgos asociados con las inundaciones y trabajar de forma coordinada con los organismos de emergencia si fuera necesario evacuar a los alumnos o realizar otras acciones rápidamente*

*Cantidad de alumnos capacitados 12.300*

*Personal docente y no docente 555*

*Capacitaciones a multiplicadores y voluntarios que ayudan a en la difusión de la información ante alertas y avisos a corto plazo de fenómenos naturales que puedan afectar a la Ciudad de Buenos Aires.*



- **Plan de Formación de Profesionales**

*En el año 2007 la Subsecretaría de Emergencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, firma un convenio con la Universidad de Tres de Febrero para la organización Académica de la Licenciatura en Protección Civil y Emergencias*

*La Licenciatura en Protección Civil y Emergencias está orientada a satisfacer las demandas sociales, al tiempo que pretende responder a los intereses de una multiplicidad de trabajadores del sector y con expectativas de profesionalizar su práctica y a Ciudadanos interesados. Así, se graduarán profesionales universitarios que lograrán dar un marco científico a su capital cultural proveniente de sus saberes empíricos.*

- *Objetivos de la Carrera*



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- *Formación de profesionales capacitados para diseñar, coordinar, asesorar y ejecutar programas y proyectos del sector en los distintos niveles del sistema.*
- *Orientar la formación académica en la construcción de herramientas de soluciones de las emergencias basadas en la investigación sistemática y rigurosa de la realidad.*
- *Impulsar una formación académica sobre las técnicas, procedimientos y normativa de aplicación para la gestión y planificación de situaciones de emergencia, teniendo en cuenta una visión multidisciplinaria e intersectorial.*
- *Contextualizar la problemática desde una perspectiva integral que contemple los aspectos político-institucionales, jurídicos, culturales, biológicos, sociológicos, psicológicos y ambientales, con una base de conocimientos necesarios en temas relacionados a Seguridad Integral e Integrada y Protección Civil.*
- *Formar profesionales aptos en la preparación y respuesta ante las emergencias y los desastres.*

### 7.- Programas Educativos y Participación Ciudadana

- **Programa** **EDUPLAN** **hemisférico**  
Organización de los Estados Americanos  
Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente  
Plan Hemisférico de Acción para la Reducción de la Vulnerabilidad del Sector Educativo a los Peligros Naturales

*En 1992, la Organización de Estados Americanos (OEA) inició un proceso con el fin de crear e implementar un plan de acción hemisférico para reducir las consecuencias de desastres naturales en el sector educativo. Históricamente, el sector educativo ha sido marginado en los esfuerzos de reducción de desastres. Sin embargo, es importante recalcar que las instituciones educativas forman una parte integral de las comunidades locales en sí y en su relación con peligros naturales, preparación en caso de emergencia y alivio de desastres.*

*Tradicionalmente, luego de un desastre natural, las escuelas han sido utilizadas en carácter de refugio temporal, centros de coordinación de respuesta, y centros de diseminación de información. Este proceso, creado inicialmente por la OEA con la ayuda de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (ONU/EIRD) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), ha logrado crecer a lo que hoy denominamos el Plan Hemisférico de Acción para la Reducción de la Vulnerabilidad del Sector Educativo a los Peligros Naturales (EDUPLAN hemisférico), el cual tiene como objetivo cambiar el papel del sector educativo convirtiéndolo en una entidad de carácter pro activo antes que reactivo.*

*Cambiar el rol del sector educativo es lógico, ya que las universidades y escuelas son las instituciones donde preparamos a nuestros futuros*

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

ciudadanos para que cumplan un papel activo en la sociedad. **No sólo es nuestra responsabilidad difundir la educación con el propósito de que nuestros ciudadanos se encuentren bien preparados;** pero también es nuestra obligación moral el reducir los riesgos de desastres naturales dentro de las escuelas, para asegurar que nuestros niños y profesores estén a salvo de las consecuencias devastadoras que presentan los terremotos, los huracanes y las inundaciones. EDUPLAN hemisférico representa un cambio en el sector educativo. Como resultado de la participación de más organizaciones dedicadas a la reducción de riesgo dentro del sector educativo, se crearán nuevas asociaciones y nuevas coaliciones. Adicionalmente, la completa integración del sector educativo dentro de los esfuerzos para reducir el efecto de desastres naturales, promete resultados permanentes ya que no existe otra institución que tenga el potencial de influenciar a la mayoría de ciudadanos de cada nación como la educación.

EDUPLAN hemisférico tiene como objeto centrarse en tres áreas para las actividades de mitigación: infraestructura física, **participación ciudadana**, y aspectos académicos. Cada tema describe estrategias para la reducción de vulnerabilidades dentro del sector educativo y representa posibles vías de acción para las agencias, organizaciones, e instituciones interesadas en colaborar con el esfuerzo hemisférico.

- **Programa CAPRADE**

Conscientes de la vulnerabilidad de la subregión andina frente a los desastres detonados por fenómenos naturales, se han comprometido decididamente a promover la incorporación del tema de la Gestión del Riesgo en la educación escolar. la formación de docentes en GR que permita un abordaje pertinente y apropiado del tema en las aulas, asentando con ello la concreción de la inserción curricular en el ámbito regional y local.

La apuesta del módulo es profundizar en la conceptualización de nociones básicas fundamentales de la GR, promoviendo una mejor comprensión de sus alcances, retos y complejidades. En especial se presenta como una propuesta provocadora de acciones concretas que los docentes capacitados han de desarrollar para materializar iniciativas de GR en sus respectivos niveles de intervención; por ello, este material se plantea como un apoyo al proceso de capacitación en servicio y de capacitación en acción para **fomentar la cultura de la prevención mediante la participación ciudadana y la responsabilidad social**; aportando, además, al cumplimiento de los acuerdos realizados a nivel global en el Marco de Acción de Hyogo.

No cabe duda que la Gestión del Riesgo (GR) es un tema de importancia y demanda social que debe ser integrado a los procesos de capacitación en la educación básica y media en los países de la región, a través del reconocimiento de los desastres como problemas sociales contextualizados en nuestros modelos de desarrollo. En este marco, la educación y los procesos

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

pedagógicos, específicamente, tienen el reto de superar el énfasis en la preparación para actuar en momentos de emergencia y migrar a la promoción de acciones educativas más integrales que aborden acciones de prevención, mitigación, reconstrucción y rehabilitación. Es así que en los últimos años se han venido construyendo avances significativos en materia de normatividad, políticas, estrategias y programas, promoviendo la incorporación de la GR en los currículos educativos.

- **La Participación de los actores Sociales en el Proceso Educativo para la Gestión de Riesgo**

Hasta aquí hemos visto cómo en contextos específicos existen múltiples factores de tipo físico, cultural, social, ambiental, político, que en su interacción generan condiciones de riesgo. Sin embargo, es importante reconocer el rol que los actores sociales tienen, como agentes de cambio, tanto en la generación de situaciones de riesgo, como en la participación para su solución.

a.- Reconocer el rol que juegan los actores sociales en una comunidad, frente a la Gestión del Riesgo.

b.- Identificar a la institución educativa como un agente cultural que hace parte del sistema o red de actores de una sociedad, y que desde su compromiso pedagógico tiene una incidencia en la comprensión y solución de situaciones de riesgo.

- **La participación: Mas allá de un concepto, una condición “sine qua non”**

En términos generales el concepto de participación alude al proceso por el cual las comunidades y/o diferentes sectores sociales influyen en los proyectos, en los programas y en las políticas que les afectan, implicándose en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos. Existen dos formas de concebirla: una, como medio para conseguir mejores resultados y mayor eficiencia en los proyectos, y otra, como fin en sí misma, ligada a la idea de fortalecimiento democrático.

La educación en Gestión del Riesgo constituye un proceso de empoderamiento, que mejora las capacidades y el estatus de los grupos vulnerables, a la vez que los dota de mayor control e influencia sobre los recursos y procesos políticos. De acuerdo con Lavell “la expresión micro-social y territorial del riesgo, combinada con el mismo dinamismo y cambio en las condiciones y la multiplicidad de escenarios particulares de riesgo que existen en un solo país, significa que el análisis de riesgo y la intervención en el mismo no pueden prescindir de altos niveles de participación y apropiación del problema por parte de los actores locales”.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*El mismo autor sostiene que “la importancia de las dimensiones subjetivas del riesgo en su evaluación y análisis significan, entre otras cosas, que el proceso de la gestión tiene que ser necesariamente participativo, elevando a los sujetos del riesgo y las autoridades a actores y sujetos de análisis, formulación estratégica y de decisión”, 13Lavell, Allan, Op. Cit., 2006, p. 18.*

**La participación es un mecanismo de legitimación y de garantía de pertenencia y la piedra angular de la apropiación del proceso por parte de los actores sociales. La apropiación es, de hecho, el signo definitorio del proceso”.<sup>14</sup>**

- **¿La participación: En qué, cómo y quiénes?**

*En el proceso de construcción de conocimiento, entendimiento y conciencia sobre la dinámica local y la relación riesgo-desarrollo.*

*En la construcción de escenarios y estrategias de intervención y en el proceso de toma de decisiones sobre soluciones e intervención concretas.*

**La apropiación se deriva de la participación real, del convencimiento de la pertinencia, del objeto de intervención y del papel de los actores locales en la gestión y la solución.**

*El sector educativo constituye uno de los actores institucionales centrales en la Gestión del Riesgo. Dentro del Sistema Educativo, la formación para la participación debe ser un objetivo fundamental. La etapa escolar debe preparar a los sujetos para la comprensión, la valoración, la acción, la gestión, la iniciativa y la toma de decisiones.*

*Ahora bien, para ser genuina, la participación al interior de la escuela debe tener en cuenta los principios que la posibilitan y su ejercicio debe estar acompañado de un proceso de lectura y reflexión crítica permanente, que la retroalimente. Es común encontrar otras formas o escalas de “participación” dentro de la escuela, cuyos resultados se alejan del propósito de formar ciudadanos reflexivos, críticos, con conciencia de su responsabilidad participativa en los procesos que los afectan. En este sentido, y con base en los planteamientos de Roger Hart, se resaltan algunos principios de la participación dentro de la escuela, así:*

- a) La posibilidad real de elegir;*
- b) La información y conocimiento amplios acerca de los propósitos y resultados, de lo que se hace;*
- c) La toma de decisiones compartidas;*
- d) Dar espacio a las iniciativas y al desarrollo por parte de los estudiantes; y*
- e) Involucrarse en todo el proceso desde el inicio hasta sus resultados, lo cual contribuye al desarrollo de la capacidad de liderar procesos.*

*La propuesta de incorporación del tema de riesgo en los procesos educativos, desde el enfoque que se propone, considera como uno de sus principios y propósitos básicos, la formación para la participación de niños y jóvenes en la*

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

vida de su comunidad, y en relación con los procesos que los afectan. Desde esta perspectiva, el rol del docente, entonces, se equipara al del facilitador de espacios diferentes para el aprendizaje, mientras que el del educando se interpreta como el de un agente, apropiado de su proceso de formación, para lo cual requiere alcanzar un verdadero sentido de participación y autonomía.

**Finalmente, la institución debe reconocerse como un actor social con responsabilidad, y consciente del lugar que tiene la Gestión del Riesgo en la cultura, como un derecho humano, y de la dinámica que deben asumir las instituciones educativas en el propósito de aunar y coordinar esfuerzos con otras entidades para el cumplimiento de este rol.**<sup>15</sup> Hart A., Roger. En "Children's Participation". EARTHSCAN en asocio. Con UNICEF, New York, 1997. Chap 3, pp. 40 a 55.

- **El rol de la institución educativa**

La institución educativa tiene competencias y responsabilidades específicas y como tal cumple un rol social en la formación integral del individuo, así como un rol cultural, en la medida en que incide en la transformación de la sociedad de la cual hace parte. Sin embargo, ella no actúa sola, ni se orienta por políticas autónomas.

Los procesos educativos de Gestión del Riesgo deben ser abiertos en el sentido que se intercomunican de manera permanente con el entorno y en él con el sistema de instituciones que actúan bajo este objetivo común.

### **8.- La Educación en Gestión de Riesgo - Marcos Políticos y Normativos que le dan sustento**

- **Presentación**

Diferentes organizaciones e instituciones a nivel nacional e internacional vienen manifestando su preocupación por incorporar, de manera sistemática y sostenible, la Gestión del Riesgo en la educación, de tal forma que ello contribuya a la construcción una cultura para la gestión y reducción del riesgo de desastres en la sociedad. Estas preocupaciones han quedado plasmadas en diversos documentos que se convierten en el marco de intervención en cada país.

- **Objetivo**

Reconocer los marcos nacionales e internacionales que soportan la educación en Gestión del Riesgo.

En 1997 el "Plan Hemisférico de Acción para la Reducción de la Vulnerabilidad del Sector Educativo a los Desastres Socio-Naturales" avanzó hacia la definición de objetivos, contenidos y mecanismos de inserción curricular para los diferentes niveles académicos, así como también en la búsqueda de un

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

mayor apoyo político, institucional, técnico y financiero; en la complementariedad de esfuerzos entre gobiernos, organismos e instituciones para el mejoramiento de la currícula en la educación primaria, secundaria y a nivel superior o universitario; la capacitación y educación del público en general o la ciudadanía; la adecuación de los planteles educativos y el establecimiento de un cronograma concreto para el cumplimiento de metas.

Así mismo, el capítulo 36 de la Agenda 21 (2002) propuso una reorientación de la educación hacia el desarrollo sostenible, reconociendo que la enseñanza escolar, la sensibilización del público y la capacitación de técnicos, es un proceso primordial que permite que los seres humanos y las sociedades en general, incrementen su capacidad para promover el desarrollo sostenible, utilizando como base las cuestiones ambientales y de desarrollo.

El período 2005-2014 ha sido declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación con miras al Desarrollo Sostenible. Su objetivo, desde el punto de vista educativo, consiste en integrar los principios, valores y prácticas del desarrollo sostenible en todas las facetas de la educación y el aprendizaje. Así mismo, establece, como parte de las perspectivas medioambientales, diversos temas como recursos hídricos, cambio climático, diversidad biológica y prevención de desastres naturales. Es así como “la UNESCO promoverá la preparación para los desastres y su prevención sobre bases científicas, así como mediante la educación ambiental y científica.

Se establecerá un programa interdisciplinario destinado a mejorar el conocimiento científico de los riesgos, naturales, prestándose particular atención a la información pública y la educación institucional en relación con esos riesgos y la mitigación” .

La propuesta de la UNESCO privilegia los avances globales en educación ambiental, en tanto que plantea: “basándose en los más de 30 años de experiencia en educación ambiental, la Educación para el Desarrollo Sostenible debe seguir fomentando la importancia de abordar asuntos relacionados con los recursos naturales. En particular, los vínculos con factores sociales y económicos, permitirán que los estudiantes adopten nuevos comportamientos en la protección de los recursos naturales del planeta esenciales para el desarrollo humano e incluso para la supervivencia”

En el año 2005, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Hyogo (Japón), aprobó el Marco de Acción 2005-2015 denominado “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. **Este marco de acción identifica la educación como un aspecto fundamental en la creación de una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel, y propone, entre otras cosas, “promover la**

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

***inclusión de nociones de gestión del riesgo de desastre en las secciones pertinentes de los programas de estudio escolares en todos los niveles” .***

*Igualmente, propone programas de evaluación de riesgos y preparativos en caso de desastre en las escuelas, garantizando la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y la educación en los aspectos de género y cultura, como parte integrante para la reducción del riesgo de desastre, poniendo especial énfasis en el “aprendizaje del entorno”.*

*Posteriormente, en el 2006, y como resultado de la Cuarta Cumbre de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (Viena, Austria, 12 de mayo), a través de la*

*“Declaración de Viena”, se reconoce en el capítulo sobre medio ambiente, “el alto grado de vulnerabilidad de algunas regiones ante los desastres”, y se destaca el fortalecimiento de las acciones para un enfoque de gestión integrado en la reducción de riesgos en el contexto del desarrollo sostenible.*

*En el contexto de América Latina, desde el año 2004 y a través de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres -EAPAD-, se concretó un esfuerzo de los gobiernos mediante la Decisión 591 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en su reunión decimotercera, celebrada en Quito, Ecuador. En ésta, los países miembros de la Comunidad Andina manifiestan la relevancia de “establecer e implementar políticas nacionales de reducción de riesgos y atención de desastres que sean consecuentes con el desarrollo sostenible”*

*Dentro de las “Líneas Estratégicas Sectoriales” se establece que el sector educativo tiene una especial responsabilidad en la promoción y ejecución de la EAPAD. Particularmente, el Programa de incorporación de la prevención y atención de desastres en la educación básica, media y sus correspondientes en los países, busca “el desarrollo de valores sociales inherentes a la prevención y atención de desastres, tales como la solidaridad, la responsabilidad social y el sentido de pertenencia. El programa promoverá el diseño de metodologías para la inclusión del conocimiento de riesgos en programas y sistemas curriculares, el desarrollo de programas nacionales de formación en prevención y atención de desastres, y planes escolares de emergencia y contingencia, entre otros aspectos.*

*En este sentido, los países de la región han iniciado un proceso para el establecimiento de políticas y normatividad, tanto desde los Sistemas Nacionales de Prevención y Atención/Gestión del Riesgo, como desde los Sistemas de Ambiente y Ministerios de Educación, para la incorporación curricular de esta dimensión en la educación, institucionalizando el desarrollo de este tipo de procesos en la educación.*

*Resolución 57 / 254 sobre el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el desarrollo sostenible. 2005. Ibid.*

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*Es de suma importancia pensar en la necesidad de que uno de los aportes que debe hacer la educación con la población para una participación activa de los ciudadanos es crear conciencia de temas tan complejos como el cambio climático y cuanto está asociado a los Riesgos de Desastre*

*Educar para cambiar muchos de los hábitos y comportamientos que impactan negativamente en el medio ambiente, debe ser considerado como materia a ser incorporada en la enseñanza básica, media y universitaria.*

***“considerar el papel esencial que juega la acción humana y comprender la necesidad de la gestión del riesgo en la perspectiva del Desarrollo Sostenible”.***

*La educación para un desarrollo sostenible y como ayuda a la Reducción de riesgos de desastre no debe ser exclusiva de ámbitos educativos. Debe entonces usarse otros medios de comunicación y difusión, como televisión, radio, redes sociales o Apps*

*Entonces estamos planteando el uso de dos herramientas propuestas en este foro para la participación Ciudadana, la Información y la Educación.*

*Se requieren acciones educativas que transformen nuestras concepciones, nuestros hábitos, nuestras perspectivas y que nos orienten en las acciones fundamentadas para avanzar hacia una sociedad y desarrollo sostenible*

### **9.- Educación para el Desarrollo Sostenible para la Reducción de Desastres**

*Año tras año se superan los récords en desastres. Y aunque hasta hace poco tiempo han venido afectando muy particularmente a quienes, víctimas de una pobreza extrema, ocupan zonas de riesgo en viviendas sin protección alguna, inundaciones como las que sufre el centro de Europa o huracanes como el Katrina muestran que no queda libre ninguna región del planeta, que nos enfrentamos, de nuevo, a un problema planetario. Pero no debemos hablar de desastres naturales: al destruir los bosques, desecar las zonas húmedas o desestabilizar el clima –señalan los expertos- estamos atacando un sistema ecológico que nos protege de tormentas, grandes sequías, huracanes y otras calamidades. No se trata, pues, de accidentes sino de "destrucciones anunciadas", perfectamente previsibles y cuya reducción exige la aplicación sistemática del Principio de Precaución y que la búsqueda de mayores beneficios económicos a corto plazo deje de primar sobre la seguridad de personas y ecosistemas.*

*Las tormentas, inundaciones, erupciones volcánicas, etc., son fenómenos que aparecen ligados a las “potentes fuerzas de la naturaleza”, por lo que son*



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

denominados “desastres naturales”. Sin embargo, el hecho de que dichos desastres estén experimentando un fuertísimo incremento y se haya más que triplicado su número desde los años 70 llevó a Janet Abramovitz (1999) y a muchos otros investigadores a reconocer el papel de la acción humana en este incremento y a hablar de “desastres antinaturales”.

Año tras año se superan los récords en desastres. Y aunque hasta ahora han venido afectando muy particularmente a quienes, víctimas de una pobreza extrema, ocupan zonas de riesgo en viviendas sin protección alguna, inundaciones como las que sufre el centro de Europa o huracanes como el Katrina muestran que no queda libre ninguna región del planeta, que nos enfrentamos, de nuevo, a un problema planetario.

No se trata de desastres naturales: al destruir los bosques, desecar las zonas húmedas o desestabilizar el clima –señalan los expertos- estamos atacando un sistema ecológico que nos protege de tormentas, grandes sequías, huracanes y otras calamidades. Con otras palabras, las acciones humanas guiadas por intereses a corto plazo –contaminación, deforestación, destrucción de humedales...- que están contribuyendo al cambio climático, son responsables de la amplificación de los fenómenos extremos (Delibes y Delibes, 2005).

Podríamos multiplicar los ejemplos que vinculan claramente el incremento de los desastres con la actividad humana: baste referirse a la crisis de los arrecifes de coral, que están perdiéndose por efecto directo de actividades humanas que incluyen los vertidos de petróleo, de residuos, el desarrollo costero, la colisión de barcos, la deforestación y los cultivos de tierra adentro que ocasionan la descarga de sustancias dañinas, etc., amén de la extracción del coral y la sobreexplotación pesquera. Se pierde así la protección que estos arrecifes de coral ejercen de las tormentas, la erosión y las inundaciones: los efectos de los recientes “sutnamis”, con centenares de miles de muertos, han sido muy superiores debido a la degradación y destrucción de las barreras coralinas.

Otro ejemplo paradigmático de desastre erróneamente considerado natural lo constituye la destrucción provocada por el terremoto de Haití en 2010: un terremoto de magnitud 7.0 provoca decenas de miles de muertos y millones de afectados... mientras que en Japón, en 2005, un terremoto de la misma magnitud y próximo a una zona densamente poblada causó tan solo un muerto... a causa de un infarto. Como señaló Miguel Ángel Herrero, director de Intermón-Oxfam para Centroamérica y Caribe, **el terremoto contó con la enorme ayuda del dumping que obliga a los campesinos a abandonar sus campos de arroz y desplazarse a la capital, donde se hacían cientos de miles de personas en viviendas precarias incapaces de resistir el menor temblor... “La pobreza atrae al desastre”.**

- **Necesidad de una estrategia internacional para la prevención y reducción de desastres**

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

Hechos como los que acabamos de exponer llevaron a Naciones Unidas a instituir el **Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales** (1990-1999), con el propósito de concienciar acerca de la importancia de las consecuencias de todo tipo de desastres y la necesidad de su reducción. Así, entre otras iniciativas, se puso en marcha el GOOS (Sistema Global de Observatorios de los Océanos) para poder anticipar tsunamis y denunciar a los transportistas de petróleo que lavan en alta mar los fondos de los tanques en lugar de utilizar las instalaciones portuarias apropiadas. La experiencia adquirida en dicho tiempo y el hecho de que en la década de los noventa se observara un incremento significativo en la frecuencia, impacto y amplitud de los desastres, **impulsaron a considerar el papel esencial que juega la acción humana y comprender la necesidad de la gestión del riesgo en la perspectiva del Desarrollo Sostenible.**

- **Programa de Acción Global**

**El 1 de enero de 2005 arrancaba la Década de la Educación por la Sostenibilidad promovida por la Naciones Unidas. Desde ese mismo día la OEI ha estado impulsando la Educación por la Sostenibilidad entre los educadores iberoamericanos por medio de este espacio web que se ha convertido en referencia en nuestra región.**

**El 1 de enero de 2015, finalizada la Década, Naciones Unidas pone en marcha un Programa de Acción Global con el mismo objetivo de impulsar la necesaria y todavía posible transición a la Sostenibilidad.**

Este Programa de Acción Global (GAP por sus siglas en inglés, Global Action Programme) toma como base los logros alcanzados en el marco de la Década, con el fin de seguir impulsando el compromiso internacional de **fomentar la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS)**. Y ha sido concebido mediante un proceso de amplias consultas que refuerzan su interés y viabilidad

Declaración de Aichi-Nagoya sobre Educación para el Desarrollo Sostenible, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002310/231074s.pdf>.

Es un Programa de Acción Mundial necesario, porque seguimos viviendo una situación de auténtica emergencia planetaria, marcada por toda una serie de problemas estrechamente relacionados que no han cesado de agravarse: contaminación y degradación de los ecosistemas, cambio climático, agotamiento de recursos, crecimiento incontrolado de la población mundial, pobreza extrema de miles de millones de seres humanos junto al consumismo depredador de una quinta parte de la humanidad, conflictos destructivos, pérdida de diversidad biológica y cultural... Es, además, urgente, porque la transición a la Sostenibilidad no ha de verse como una apuesta de futuro que exige ahora nuestro sacrificio: es, por el contrario, una estrategia fundamentada para dar solución a los problemas que estamos viviendo y hacer posible la

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

satisfacción de las necesidades del conjunto de la humanidad (no solo de una minoría) hoy y mañana.

*El Programa urge, pues, a la acción, para iniciar ya la transición a la Sostenibilidad, porque ahora sabemos, mejor que en 2005, cómo dar respuesta a esta problemática sistémica: la comunidad científica ha profundizado en las medidas necesarias, pero insistiendo en que debemos aplicarlas con urgencia, porque el tiempo para frenar la degradación se agota y porque está en nuestras manos comenzar a construir sociedades sostenibles, no solo como promesa de futuro, sino como mejora necesaria del presente.*

*Ello exige voluntad política para superar comportamientos irresponsables, guiados por intereses particulares a corto plazo, que están provocando una huella ecológica superior ya a la biocapacidad del planeta y que imposibilitan el bienestar de la mayoría de la población. **Una voluntad política que debe ser el fruto de la presión que ejerce una ciudadanía bien informada. Es preciso, pues, que toda la educación, tanto formal como no reglada, contribuya a proporcionar a la ciudadanía una percepción correcta de los problemas y a fomentar actitudes y comportamientos favorables a la transición a la Sostenibilidad. Ese fue el objetivo de la Década de la Educación para la Sostenibilidad y ha de serlo también, con intensidad incrementada, del Programa de Acción Global que ahora se inicia.***

- **Educación para la sostenibilidad**

**Se precisa una educación que ayude a contemplar los problemas ambientales y del desarrollo en su globalidad, teniendo en cuenta las repercusiones a corto, medio y largo plazo, tanto para una colectividad dada como para el conjunto de la humanidad y nuestro planeta; a comprender que no es sostenible un éxito que exija el fracaso de otros; a transformar, en definitiva, la interdependencia planetaria y la mundialización en un proyecto plural, democrático y solidario. Un proyecto que oriente la actividad personal y colectiva en una perspectiva sostenible, que respete y potencie la riqueza que representa tanto la diversidad biológica como la cultural y favorezca su disfrute.**

La importancia dada por los expertos en [sostenibilidad](#) al papel de la educación queda reflejada en el lanzamiento mismo de la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible o, mejor, para un futuro sostenible (2005-2014) a cuyo impulso y desarrollo esta destinada esta página web. Como señala UNESCO (ver "enlaces" en esta misma página web): "El Decenio de las Naciones Unidas para la educación con miras al desarrollo sostenible pretende promover la educación como fundamento de una sociedad más viable para la humanidad e integrar el desarrollo sostenible en el sistema de Enseñanza

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

*escolar a todos los niveles. El Decenio intensificará igualmente la cooperación internacional en favor de la elaboración y de la puesta en común de prácticas, políticas y programas innovadores de educación para el desarrollo sostenible".*

*En esencia se propone impulsar una educación solidaria -superadora de la tendencia a orientar el comportamiento en función de intereses particulares a corto plazo, o de la simple costumbre- que contribuya a una correcta percepción del estado del mundo, genere actitudes y comportamientos responsables y prepare para la toma de decisiones fundamentadas (Aikenhead, 1985) dirigidas al logro de un desarrollo culturalmente plural y físicamente sostenible (Delors, 1996; Cortina et al., 1998).*

### **Reflexiones Finales**

*La Educación cruza toda nuestra vida, desde la infancia hasta ya adultos, la toma de conocimientos nos permite crecer desde la personal, nos da la capacidad de tomar acciones y decisiones nos da sentido de pertenencia y nos abre las puertas para participar en los distintos ámbitos de la Sociedad.*

*Si se aplican adecuadas políticas públicas de educación dirigidas a toda la población y el nivel de educación es acorde a las necesidades de desarrollo de cada país se lograra el crecimiento de la sociedad en su conjunto.*

*Si a la lineamientos educativos formales le sumamos materias vinculadas al desarrollo humano, cambio climático, desarrollo sustentable, conocimiento del territorio, amenazas, vulnerabilidades y riesgos, lograremos tener una comunidad más participativa interesada en el trabajo de la gestión de reducción de riesgos y habremos dado un gran paso al desarrollo de una cultura preventiva en la protección civil.*

*Lic. Jorge Héctor Páez*

### **BIBLIOGRAFÍA.**

- EDUCACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE- Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN
- Ibid Marco de Acción de Hyogo para 2005 - 2015: “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres”, enero 2005.
- Declaración de Viena, Austria el 12 de mayo, 2006.

## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

- Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres- Versión aprobada en la XIII Reunión CAPRADE.
- <http://www.caprade.org/>
- *EDUPLAN hemisférico - Internet del Proyecto de Peligros Naturales de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos* <http://www.oas.org/nhp> o escriba [anatural-hazards-project@oas.org](mailto:natural-hazards-project@oas.org).
- Lic. Claudia Prieto Untref- Lic. Protección Civil y Emergencias
- *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Subsecretaría de Emergencias*
- ABRAMOVITZ, J. (1999). Desastres antinaturales. *World Watch*, 9, 48-53.
- BOVET, P., REKACEWICZ, P, SINAÏ, A. y VIDAL, A. (Eds.) (2008). *Atlas Medioambiental de Le Monde Diplomatique*. Paris: Cybermonde.
- DELIBES, M. y DELIBES DE CASTRO, M. (2005). *La Tierra herida. ¿Qué mundo heredarán nuestros hijos?* Barcelona: Destino.
- GREEN, P. (2013). Conformar las respuestas comunitarias frente a la catástrofe. En Worldwatch Institute, *The State of the World 2013: Is Sustainability Still Possible?* New York: W.W. Norton. (Versión en castellano con el título “¿Es aún posible lograr la Sostenibilidad?”, editada en Barcelona por Icaria). Capítulo 33.
- VILCHES, A. y GIL, D. (2003). *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*. Madrid: Cambridge University Press. Capítulo 4.
- *Educadores por la sostenibilidad*  
<http://www.oei.es/decada/boletin095.php>

# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana



## La participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La III Conferencia Virtual Iberoamericana " Participación ciudadana y fortalecimiento de la cultura preventiva en la reducción del riesgo de desastres", se ha estructurado en cinco sesiones técnicas, con la exposición de diversas ponencias y comunicaciones, seguidas de debates abiertos sobre las temáticas tratadas.

Al término de las sesiones se han propuesto y acordado las siguientes conclusiones:

#### **SESIÓN 1 Técnica.**

#### ***La participación como derecho ciudadano. Legislaciones nacionales al respecto.***

1. La legislación referida a la participación ciudadana en las políticas públicas de GRD, contribuye a la mejora de la cultura preventiva al disminuir la brecha entre la administración pública y la ciudadanía, favoreciendo la concienciación social y la presencia activa de los ciudadanos en este ámbito.
2. La participación activa en la gestión del riesgo es un derecho ciudadano que facilita la toma de decisiones y la mejora de la respuesta de la población ante casos de desastres. Ese derecho, además, se entiende desde una responsabilidad cívica que implica un compromiso activo por parte de la población en la gestión del riesgo.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



# IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

## SESIÓN 2 Técnica.

### ***Programas de información preventiva y participación ciudadana.***

3. El desarrollo normativo regulador de esos derechos no genera por sí mismo, sin embargo, procesos de implicación ciudadana en la gestión de riesgos resultando, por ello, necesario establecer estrategias y metodologías que incentiven y promuevan esa implicación. La información preventiva a la población es un paso necesario a considerar en tales estrategias.
4. La percepción social específica de cada situación de riesgo debe ser tomada en cuenta para el diseño e implantación de programas preventivos de información a la población para que los ciudadanos tengan un papel activo en las distintas fases de la gestión del riesgo.
5. La participación ciudadana es un instrumento que no debe ser válido sólo para informar, sino también para generar conciencia, movilización y acción, incluso para la gestión del riesgo compartida entre ciudadano-administración pública.
6. La Investigación Acción Participativa, surte un efecto sensibilizador en la conciencia colectiva de una comunidad. Se puede considerar como una metodología potente para implicar de manera efectiva a la población en la identificación y solución de los problemas colectivos que les afectan, por lo que es una herramienta adecuada para realizar la evaluación de riesgos y la posterior intervención contando con la participación de los ciudadanos.

## SESIÓN 3 Técnica.

### ***Experiencia de participación ciudadana en simulacros de emergencia.***

7. La participación de la población en los simulacros de emergencia es un buen sistema para fomentar la implicación de los ciudadanos en la preparación de la respuesta y la autoprotección, siempre que esté precedida de la puesta en práctica de adecuados programas de información preventiva y dé pie a una participación activa de la población en la evaluación de los resultados, en aquellos aspectos que le conciernen.

## SESIÓN 4 Técnica.

### ***Las tecnologías de la información y comunicación como instrumento para el fortalecimiento de la cultura preventiva y la participación ciudadana.***

8. Las tecnologías de información y comunicación son un instrumento incuestionable en el manejo de la información en la gestión del riesgo de desastres y son consideradas como imprescindibles para la efectividad y operatividad de las instituciones concernidas.
9. Se percibe una doble dimensión en el uso concreto de las redes sociales en situaciones de emergencia. Por un lado, el beneficio de poder contar con información en tiempo real para poder actualizar los datos sobre la situación y



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE  
PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS



## IIIª Conferencia virtual Iberoamericana

condicionar y fundamentar la toma de decisiones de los actores responsables. Por otro lado, la rápida circulación de informaciones sin verificar con frecuencia inexactas e incluso falsas, lo que supone confusión para la población y la disminución de la credibilidad en la información oficial.

10. Esta doble dimensión motiva la necesidad de que las instituciones de gestión del riesgo desarrollen mecanismos eficaces para discriminar la procedencia y veracidad de la información, mecanismos fundamentados en un trabajo preventivo y previo a la ocurrencia de cualquier emergencia, con diversos grupos de usuarios de redes sociales que sean un filtro confiable en estas situaciones.

### **SESIÓN 5 Técnica.**

#### ***Aportaciones del sistema educativo a la participación ciudadana para la gestión del riesgo de desastres.***

11. Es necesario que el sistema educativo, en sus distintos niveles, contemple la gestión del riesgo de desastres como herramienta ciudadana fundamental de aprendizaje preventivo y operativo para afrontar los desastres.
12. En los primeros estadios de socialización, los centros escolares deben incluir materias sobre riesgos concretos y actividades preventivas, para lo que se estima necesario que haya una adaptación curricular que contemple su implantación con metodología transversal.
13. Como aportación básica del sistema educativo a la participación ciudadana en la gestión del riesgo de desastres, hay que resaltar la educación en valores. Valores como el compromiso, la tolerancia, la solidaridad y la cooperación, que deben sustentar la educación para la prevención desde la escuela contribuyendo a formar ciudadanos activos y comprometidos con el contexto social.
14. La universidad debe incluir la enseñanza interdisciplinar de la gestión del riesgo de desastres para asegurar las buenas prácticas en políticas, programas y actividades o situaciones que mejoren la prevención y mitigación de desastres, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

Junio, 2015