

## **Percepciones Locales de la Gestión del Riesgo. Visión de Primera Línea, Chile 2014**

Mg. Giovana Santillán

Magister en Investigación Participativa para el Desarrollo Local  
Santiago de Chile, Agosto 2015

Como citar este documento:

Santillán, Giovana; (2015) "**Percepciones Locales de la Gestión del Riesgo. Visión de Primera Línea, Chile 2014**". En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso*. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 16 p.

### **I. RESUMEN**

Visión de Primera Línea (VPL) es una iniciativa que consta de una consulta de carácter exploratorio que no pretende ser representativa de los países, sino más bien busca ser una ventana local sobre las percepciones de la población, información, muchas veces, poco accesible para los gobiernos centrales. Esta iniciativa fue desarrollada por la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres, la cual promueve el diálogo con las comunidades para informar sobre el Marco de Acción de Hyogo (MAH) y conocer sus percepciones sobre la gestión del riesgo a nivel local.

En Chile, VPL 2014, relevó la percepción de 318 ciudadanos y ciudadanas de comunidades en alta exposición al riesgo sobre tres elementos: i. La identificación de las principales amenazas a las que están expuestas las comunidades consultadas; ii. La percepción de avance de la implementación del MAH a nivel local, y iii. Las acciones prioritarias que se deberían incluir en el Marco de Acción post-Hyogo. En este artículo presentamos los resultados de la aplicación de la consulta, relevándolos en el contexto chileno actual.

### **II. INTRODUCCIÓN**

VPL es un proyecto de investigación y acción bianual que permite medir el progreso alcanzado en la implementación del Marco de Acción de Hyogo - MAH a nivel local, recogiendo las percepciones de las comunidades, funcionarios locales y organizaciones de la sociedad civil en los lugares de mayor impacto por los desastres, destacando los desafíos que los actores locales consideran más significativos para el fortalecimiento de su resiliencia comunitaria.

Cobra relevancia la implementación de esta iniciativa ya que el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), referente internacional más importante en el tema de los desastres, llegó a su fin este año por lo que las respuestas de los consultados pueden ser consideradas como información independiente sobre los logros y desafíos del tema en la región.

VPL se ha implementado bianualmente desde el año 2009, contando con la participación de numerosas organizaciones de la sociedad civil en América, Asia y África. En el marco del Plan de Acción 2013-2014 del Programa de Preparación ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea - DIPECHO, Soluciones Prácticas lideró la implementación del proyecto “Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica”, en coordinación con socios nacionales en cada uno de los 10 países participantes del proyecto, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Este proyecto tuvo como objetivo reducir los riesgos de desastres mediante una mayor participación de la sociedad civil y la articulación de los niveles locales, nacionales e internacionales, basándose en la metodología de VPL.

En el marco de este proyecto, en Chile se estableció un consorcio compuesto por el Equipo Metodista de Ayuda Humanitaria - EMAH Chile, World Visión Chile y la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas – ACHNU, quienes estuvieron a cargo de la implementación de la consulta VPL en el país, contando con el apoyo de Caritas Chile y la ONG Inclusiva.

En el marco de este artículo hemos incluido el *Desarrollo Temático y la Metodología* implementada para la realización de este estudio, explicándose en esta sección la condición de riesgo en Chile a fin de contextualizar la experiencia; el proceso de la consulta en Chile; las técnicas implementadas; la descripción de las comunidades consultadas y las etapas del proyecto; seguidamente se exponen los *Principales Hallazgos* de la consulta implementada presentándose el procesamiento de los resultados de las consultas realizadas en Chile sobre: i. Principales amenazas en las comunidades; ii. Principales avances en la implementación del MAH a nivel local; y iii. Priorización de acciones para el post-Hyogo. Finalmente se presentan las principales *Conclusiones* de la experiencia que pueden ser consideradas como estrategias para limitar las distancias entre la gestión del riesgo a nivel local y nacional.

### **III. DESARROLLO TEMÁTICO Y METODOLOGÍA**

#### 1. Condición de Riesgo en Chile

La Cordillera de los Andes recorre de Norte a Sur el país y es uno de los rasgos más representativos de la geografía nacional chilena. La presencia de esta cordillera determina la existencia de numerosos volcanes en el país, y forma parte del Cinturón de Fuego del Pacífico, espacio geográfico donde se concentran las zonas de subducción de dos placas tectónicas importantes, la placa de Nazca y la placa Continental. Esta característica ha ocasionado una intensa actividad sísmica en el país, presentándose en Chile dos de los cinco terremotos más destructivos del planeta, según el registro histórico con el que se cuenta hasta el momento: Valdivia, 1960 (M. 9.5) y Cobquecura, 2010 (M. 8.8).

Es alta la probabilidad de ocurrencia de tsunamis destructivos asociados a sismos. Su presencia está sujeta, entre otros factores, a que el epicentro esté ubicado en el mar, al área de ruptura de la corteza terrestre y a la magnitud del sismo. Los dos

terremotos anteriormente mencionados ocasionaron tsunamis destructivos que elevaron las pérdidas humanas y materiales.

La amenaza de erupción volcánica en Chile está asociada a los 500 volcanes activos que tiene el país. Los volcanes Villarica y Llaima, ubicados en la región de La Araucanía, y el volcán Calbuco, ubicado en la región de Los Lagos, son los tres más peligrosos, de acuerdo al último informe entregado por el Servicio Nacional de Geología y Minería<sup>1</sup>.

Por otro lado, la sequía en Chile se presenta como uno de los fenómenos silenciosos de mayor peligro en la actualidad. De acuerdo al Centro del Clima y la Resiliencia de Chile, durante los últimos 6 años entre un 30 y un 60% de déficit de precipitación anual viene afectando desde la región de Coquimbo en el norte hasta la región de La Araucanía en el sur. Debido a que los últimos tres años han sido particularmente severos, por la duración y extensión del territorio afectado por la escasez de precipitaciones, se dice que actualmente se vive en Chile una “mega sequía”<sup>2</sup>.

Si bien se han realizado avances para reducir la exposición de Chile frente a estas y otras importantes amenazas, aún persisten algunos desafíos que definen la configuración de la vulnerabilidad del país. Estos desafíos, asociados a las amenazas, anteriormente expuestas, permiten reconocer la actual situación del riesgo en Chile.

Uno de los elementos más importantes a considerar es la falta de documentos normativos, legales e institucionales que limitan la planificación nacional en materia de gestión del riesgo. Al momento, Chile cuenta con un Plan Nacional de Protección Civil aprobado el año 2002, que no le otorga facultades legales ni económicas a la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI) para implementar acciones en el marco de una estrategia integral de gestión del riesgo, si no mas bien, de acuerdo a este plan, las acciones que le competen al ente rector están asociadas principalmente a acciones de preparativos y respuesta a emergencias.

Por otro lado, de acuerdo a la estructura del gobierno de Chile, la institucionalidad reconoce los niveles nacional, regional, provincial y comunal. Los tres primeros dependen directamente del nivel central; sin embargo, los/as alcaldes son electos y responden a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; en este escenario, es común que el gobierno central o la oficina nacional de ONEMI no se articule lo suficiente con el municipio y las comunas, y que muchos de los avances e iniciativas a nivel nacional no lleguen a los miembros de las comunidades locales.

Adicionalmente, encontramos que no existe en el país una metodología consensuada para medir la vulnerabilidad física, económica, social y ambiental de las comunidades. El desarrollo y aplicación de un instrumento de evaluación de vulnerabilidad, implementado a nivel local con la participación de la comunidad y coordinado con las autoridades locales, permitiría conocer la condición del riesgo local y por ende facilitaría la implementación de acciones específicas para su disminución.

---

<sup>1</sup> Visto en: <http://goo.gl/Rhp58Y>

<sup>2</sup> Gallardo Laura, Garreaud René, 2014. Causas y consecuencias de la mega sequía 2008 – 2013

Del mismo modo, el país no cuenta con un sistema de información que de cuenta o registre el impacto de los desastres a nivel local. Debido a la falta de un sistema de información “consensuado” que dé cuenta pública de esta información, la evaluación de las pérdidas ocasionadas por los desastres se realiza de manera sectorial y con procedimientos “ad hoc” en cada caso.

Por otra parte, la participación de grupos vulnerables en acciones de reducción del riesgo es limitada, lo cual incide en el incremento de la exposición de estos grupos a eventuales desastres. Los pueblos originarios en Chile, que son aproximadamente el 9% de la población total del país<sup>3</sup>, no están involucrados directamente en procesos institucionalizados de reducción del riesgo. Según el censo del 2012, las personas con discapacidad representan el 12.7% de la población total del país y al momento no existe una plataforma que considere a este grupo de manera sistemática en los procesos de planificación para la gestión del riesgo por lo que sus necesidades especiales para situaciones de emergencia no han sido debidamente consideradas.

Así mismo, las regiones en Chile que concentran la mayor población migrante son Arica y Tarapacá, en el norte del país, donde los migrantes representan el 8.3% y 9.1% de su población regional, respectivamente. Considerando que la tendencia migratoria va en aumento, en el caso de una emergencia la inclusión de este grupo en la distribución de ayuda humanitaria podría ser un desafío mayor, tal como se vio en la respuesta al terremoto de Iquique, Tarapacá, en Abril 2014 (M. 8.2), en donde las familias de migrantes pudieron acceder de manera limitada a la ayuda ofrecida a los damnificados, debido a su condicionada legalidad en el país.

Finalmente, no debemos olvidar las condiciones de hacinamiento en las que viven poblaciones de zonas marginales en la capital del país y la ubicación de viviendas en zonas con alta exposición al riesgo sísmico y tsunamigénico.

Como para darnos una idea de cómo este riesgo ha generado situaciones de desastre en los últimos años, presentamos a continuación un recuento de los diez eventos que han ocasionado mayor afectación a los habitantes en Chile. De acuerdo a los cálculos de la Base de Datos Internacional para los Desastres - EM DAT, entre los diez eventos que han ocasionado mayor afectación, destacan los causados por terremotos, inundaciones, tormentas y sequías. De estos eventos, el terremoto de febrero del año 2010 fue el que generó mayor población afectada por una emergencia<sup>4</sup>, superando incluso al más grande terremoto de la historia, desde que se tienen registros, el producido en Valdivia en 1960.

<b>Evento</b>	<b>Fecha</b>	<b>No de personas afectadas</b>
Terremoto	27-02-2010	2.671.556
Terremoto	08-07-1971	2.348.973
Terremoto	21-05-1960	2.003.000
Terremoto	03-03-1985	1.482.275
Terremoto	01-04-2014	513.387

<sup>3</sup> Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013, realizada por Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile.

<sup>4</sup> Según EM DAT, personas afectadas son aquellas que requieren asistencia inmediata durante un período de emergencia, es decir, que requiere necesidades básicas de supervivencia, como alimentos, agua, vivienda, saneamiento y asistencia médica inmediata.

Inundación	07-1965	375.000
Tormenta	07-1984	242.345
Inundación	24-05-2002	221.842
Inundación	12-06-2000	139.667
Sequía	08-1968	120.000

Cuadro 1: Los diez eventos con mayor afectación en Chile.

Elaboración propia en base a datos de EM DAT.

## 2. Metodología de la Consulta

En el marco del proyecto regional “Perspectivas en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo en Sudamérica”, y en coordinación con los socios en los 10 países de implementación del proyecto, se elaboró la ficha de levantamiento de información a ser aplicada a modo de “consulta” a los miembros de las comunidades participantes del proyecto, comunidades en riesgo y en la primera línea ante los desastres.

La ficha elaborada se construyó considerando tres elementos principales:

- a) La priorización de problemas que enfrenta la comunidad, sean relacionados con peligros de origen natural, socio natural o antrópicos;
- b) La evaluación del avance del Marco de Acción de Hyogo; y
- c) Las prioridades para el Marco de Acción post-Hyogo.

El primer elemento permitió conocer la percepción de la población en torno a las amenazas con las que convive. El segundo elemento se centró en conocer la percepción de los ciudadanos/as sobre el avance de las 5 prioridades de acción del MAH, enfocadas en los aspectos de mayor relevancia para el nivel local. Finalmente, el tercer elemento constó de 25 temas entre los cuales se pidió a los consultados/as priorizar los más relevantes para el Marco de Acción post-Hyogo. La selección de estos 25 temas fue producto del aporte de los socios del proyecto entre otros actores.

La edición 2014 de Visión de Primera Línea en Chile no se puede considerar como una consulta representativa nacionalmente, pero se puede considerar que es representativa de los lugares seleccionados o de otros con similares características. En total, se consultaron siete comunidades seleccionadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- Las comunidades se encontraban en condición de riesgo alto, debido a afectaciones de desastres previos, presencia de peligros de origen meteorológico, geológico y/o de origen antrópico.
- Se incluyeron comunidades culturalmente diversas en torno a lengua materna y con diferente actividad económica.

Los participantes en la consulta representan a tres grupos específicos de pobladores: funcionarios del estado; representantes de instituciones no estatales, tales como servicios religiosos o bomberos; y miembros de la comunidad no pertenecientes a ninguno de los grupos mencionados.

La consulta fue llevada a cabo en los meses de enero y febrero del 2014 en Chile,

por lo que las respuestas de los consultados tienen un sesgo de carácter climático, ya que estos son los meses de verano con mayor escasez de lluvias en el país.

### 3. Descripción de las comunidades consultadas:

En el país se realizaron 318 consultas repartidas, de Norte a Sur, en las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana y Biobío. Las comunas consultadas fueron Punitaqui (Coquimbo); Panquehue (Valparaíso); Santiago y Peñaflores (Metropolitana); Alto Bío Bío, Tirúa y Talcahuano (Bío Bío).

Los actores consultados en la región de Coquimbo pertenecen a la provincia de Limarí, comuna de Punitaqui, ubicada a 120 km. de la capital de la región de Coquimbo. Participaron de la consulta miembros de la comunidad, líderes y dirigentes comunales, representantes de la iglesia católica y los bomberos, así como funcionarios municipales. Las principales actividades económicas de la comuna de Punitaqui se basan en la producción de uvas, para la elaboración y exportación de pisco; además, de la crianza de ganado caprino y el cultivo de las praderas con alfalfa, junto con el cultivo de hortalizas y frutales como paltos, cítricos y duraznos. A lo largo de su historia, Punitaqui ha sufrido grandes catástrofes, desde prolongadas sequías, hasta el terremoto (M. 6,8) que la afectó en 1997, provocando grandes pérdidas en la comuna y causando víctimas fatales. En enero del 2013 se decretó emergencia agrícola en varias localidades de la región, entre ellas Punitaqui, y en agosto del mismo año, se decretó zona de catástrofe a diez comunas de la región de Coquimbo, incluyendo Punitaqui, por la grave escasez hídrica que vive esa zona.

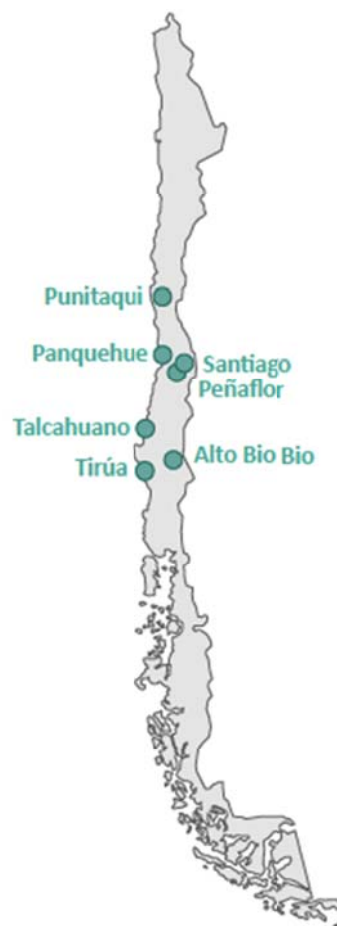
En la región de Valparaíso, se consultó a los pobladores de la comuna de Panquehue, provincia de San Felipe de Aconcagua, que basa su economía en la fruticultura y viticultura.

En la región Metropolitana se consultó a la población de la comuna de Peñaflores, ubicada en el valle central, provincia de Talagante. Esta comuna urbana/rural está ubicada a 37,6 km. de la capital de Chile, Santiago.

En la región del Bío Bío, ubicada en el centro sur de

Chile, se consultaron a actores de tres comunas.

Gráfico 1: Mapa con comunidades consultadas  
Fuente: Alfredo Heufemann



a. *Talcahuano*, comuna costera con importante actividad pesquera y portuaria cuya ubicación geográfica la expone a un alto riesgo ante sismos y tsunamis. Este puerto fue gravemente afectado por el terremoto (M. 8.8) del 27 de febrero del año 2010.

b. *Alto Bío Bío*, comuna con población originaria perteneciente a la etnia Mapuche – Pehuenche, se encuentra ubicada en la zona sur oriente de la región del Bío Bío, en la pre cordillera y cordillera de los Andes, aproximadamente a 220 km. de la capital

regional. Durante los últimos cinco años, se han ido presentando inviernos cada vez más fríos que afectan la producción agrícola y pecuaria debido a la presencia de nevazones, así como veranos en los que la sequía afecta las fuentes de agua para consumo y riego en las comunidades, poniendo en peligro los medios de vida de la comunidad. Adicionalmente, en los últimos dos años se han decretado alertas por actividad volcánica del Volcán Copahue.

c. *Tirúa*, comuna costera con población Mapuche – Lafkenche ubicada a 212 km. de la ciudad de Concepción, capital de la región. Esta comuna es la que presenta mayor población indígena a nivel regional, con un 42,06 % del total de su población. Las principales actividades productivas son la recolección de recursos marinos, la agricultura de subsistencia y de manera incipiente, las actividades turísticas. Sus principales amenazas son los terremotos, tsunamis, deslizamientos, erosión del suelo, anegamientos, inundaciones y marejadas. De acuerdo a representantes de las comunidades mapuche, también preocupa en Tirúa el avance de la erosión producida por la actividad forestal, que va ocasionando la pérdida de productividad del suelo afectando la agricultura de subsistencia, practicada en la comuna.

De acuerdo a lo anterior tenemos que el 50% de las y los consultados pertenece a la región del Biobío, el 28% a la región Metropolitana, el 18% a la región de Coquimbo; y, el 4% pertenece a la región de Valparaíso. Según tipo de persona consultada, el 25% fueron funcionarios de gobiernos locales y el 75% miembros de la comunidad o de alguna organización no gubernamental.

Grupo de Pertenencia	Número	Porcentaje
Miembros de la comunidad	240	74,7 %
Funcionarios/as de gobierno local	78	25,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>100 %</b>

Cuadro 2: Personas consultadas organizadas por grupos  
Fuente: elaboración propia

De acuerdo a la metodología empleada se incluyó la retroalimentación de los participantes de los talleres de devolución realizados en las siguientes comunas: *Punitaqui* (Coquimbo); *Alto Biobío* y *Tirúa* (Biobío). Para estos talleres se convocó a las personas que participaron en la consulta así como a actores clave, tales como líderes comunitarios, funcionarios del gobierno local y miembros de las comunidades en general a fin de presentarles los resultados consolidados de las consultas y validarlos e interpretarlos en conjunto. Estos espacios de reflexión y debate sirvieron, además, para identificar temas prioritarios para planes de acción comunitarios en gestión del riesgo, logrando, en lo posible, el compromiso de la autoridad local para su implementación.

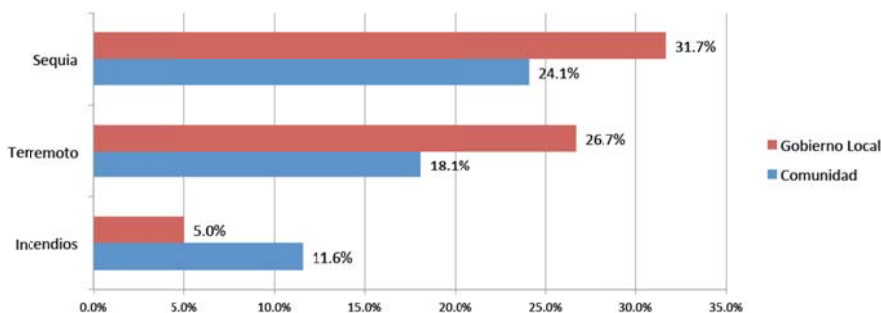
#### **IV. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA CONSULTA**

Los datos que se presentan a continuación son los resultados de la consulta sobre los tres elementos anteriormente mencionados: percepción sobre principales amenazas; percepción sobre los avances del MAH; y priorización de necesidades para una próxima versión del MAH.

##### 1. Primer elemento: Percepción sobre principales amenazas / peligros

El 50% de los consultados en VPL Chile 2014 fueron pobladores de la región del Biobío, la cual tiene importante presencia de la etnia Mapuche. Bajo la mirada de este grupo de población los eventos de la naturaleza, tales como maremotos, nevazones, erupciones y sismos, son parte de la dinámica natural de la tierra por lo que su adaptación y convivencia con ellos ha sido asumida normalmente. Al respecto, es importante recordar que tras el terremoto del 27 de febrero del 2010, a pesar de que en la comunidad costera de Tirúa se produjeron las olas más grandes del posterior tsunami, no se presentó ningún caso de muerte de pobladores locales, ya que el conocimiento ancestral de los pobladores sustenta el no vivir en zonas costeras y en caso de peligro de tsunami, acudir a las zonas altas o Treng Treng<sup>5</sup>.

Existe una visión común entre gobierno local y comunidad respecto a las principales amenazas que ponen en riesgo el desarrollo de las comunas consultadas, aunque los valores que otorgan difieren en los resultados. Para ambos grupos las tres principales amenazas que los afectan son las sequías, los terremotos y los incendios. Estos resultados coinciden con dos de los eventos que en Chile han generado la mayor cantidad de personas afectadas (terremotos y sequías), al menos de acuerdo a registros de EM DAT.



Cuadro 3: Porcentaje por diferencia de consultado sobre principales amenazas  
Fuente: Elaborado por Alfredo Heufemann.

Por otro lado, es interesante observar cómo la comunidad identifica amenazas asociadas a proyectos de generación de energía o industriales por sobre otros peligros recurrentes en el país. La instalación de grandes proyectos energéticos en la comunidad del Alto Biobío, que han represado los cauces de los ríos, ha sido identificado como factor de riesgo en la comuna, debido a que esta comunidad es habitada por ganaderos y agricultores a quienes se les limita la opción de ocupar el suelo y los recursos a partir de los proyectos energéticos en curso.



<sup>5</sup> La leyenda mapuche de Treng Treng y Kai Kai relata la historia de dos serpientes, una marina y otra de tierra, que se enfrentaron en cierto momento generando desastres en las comunidades costeras. Producto de este enfrentamiento, se generaron zonas altas en las comunidades denominadas Treng Treng, las cuales son considerados territorios sagrados y seguros ante inundaciones producidas por tsunami. Para mayor información ver: <http://goo.gl/r40KJN>



Gráfico 2: Principales amenazas identificadas, a mayor tamaño mayor peligro  
Fuente: Elaborado por Alfredo Heufemann.

Esta realidad afecta a diversas regiones del país en donde las comunidades enfrentan conflictos con empresas generadoras de energía, mineras y forestales. En estas comunidades el diálogo que entrelaza las necesidades de los pobladores y los intereses de las empresas, es bastante escaso.

Como ejemplo, podemos observar el caso de la comunidad de Tirúa donde existe una importante industria forestal con plantaciones de Pino y Eucalipto que disminuye drásticamente la disponibilidad del recurso hídrico en la zona. Si recordamos que en Tirúa las poblaciones realizan agricultura de subsistencia, la escasez de agua se convierte en tema crucial para su supervivencia y desarrollo, como lo veremos en el siguiente testimonio de una habitante mapuche de la región del Biobío:

*“Los periodos de sequía se han ido alargando con los años, lo que implica una alta inversión en traslado de agua hacia los sectores afectados. Existe la percepción colectiva que esta situación se debe principalmente a la alta presencia de plantaciones forestales que han ido desplazando el bosque nativo a las quebradas y a las partes más altas de los cerros. Esta es una situación de la cual se tiene conciencia desde hace pocos años y, por ende, no existe una línea base que permita generar estrategias adecuadas para su abordaje.”<sup>6</sup>*

Del mismo modo, en la comuna de Punitaqui, la presencia de empresas vitivinícolas y mineras que centralizan el uso y consumo del recurso hídrico exacerba la escasez del agua disponible para uso de las comunidades, generándose un desastre cotidiano para la mayoría de la población dedicada a la crianza de cabras. Esto es una paradoja, pues por un lado, vemos una gran expansión económica de esta región por la actividad minera y, por otro lado, la agudización de condiciones de pobreza incrementada por la exposición de las comunidades agrícolas a la sequía.

## 2. Segundo elemento: Evaluación del Avance del Marco de Acción de Hyogo - MAH

De acuerdo a la observación de ACHNU, encargada de la implementación del proyecto VPL en Chile, desde el año 2011 en adelante se puede afirmar que la población en Chile está más sensibilizada sobre las prioridades que comprende el MAH y la necesidad de su implementación. Durante la primera edición de VPL en Chile en el 2011, la mayoría de los/as consultados, incluyendo autoridades, desconocían la adhesión de Chile al MAH y no eran conscientes de la importancia de avanzar con las prioridades comprendidas en el acuerdo.

Se puede afirmar que desde el terremoto de febrero del 2010 los miembros de las comunidades y los representantes de gobierno en particular, asumen con mayor énfasis la necesidad de trabajar en la gestión del riesgo de desastres basados en el MAH. Del mismo modo, la elaboración del Diagnóstico Inter-agencial sobre las Condiciones de Riesgo en Chile por parte de la ONU en el 2011, y diversos proyectos en preparativos ante desastres desarrollados en Chile financiados por la

---

<sup>6</sup> Tomado de Informe Final del Proyecto Regional: Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica, comuna de Tirúa, región del Bío Bío. Agosto, 2014. Ñancuqueo y Pardo, 2014.

Comisión Europea, impulsaron de manera importante este proceso.

De acuerdo al siguiente gráfico, ante la consulta sobre la percepción de avance o no de la implementación de las prioridades del MAH a nivel local, de manera general, se observa que los miembros de la comunidad perciben “ningún avance” o “poco avance” respecto a las cinco prioridades.

Para las comunidades, en referencia a la prioridad 5 del MAH: preparación de la comunidad, se percibe “ningún avance”, y con respecto a la prioridad 1 del MAH: organización de la población y las instituciones locales para la gestión del riesgo, se percibe, mayoritariamente, “poco avance”. Estos resultados negativos pueden deberse a los limitados espacios de participación que las comunidades han identificado para vincularse localmente a procesos de reducción de riesgos o al desconocimiento de la existencia de programas y proyectos en curso para la reducción del riesgo.

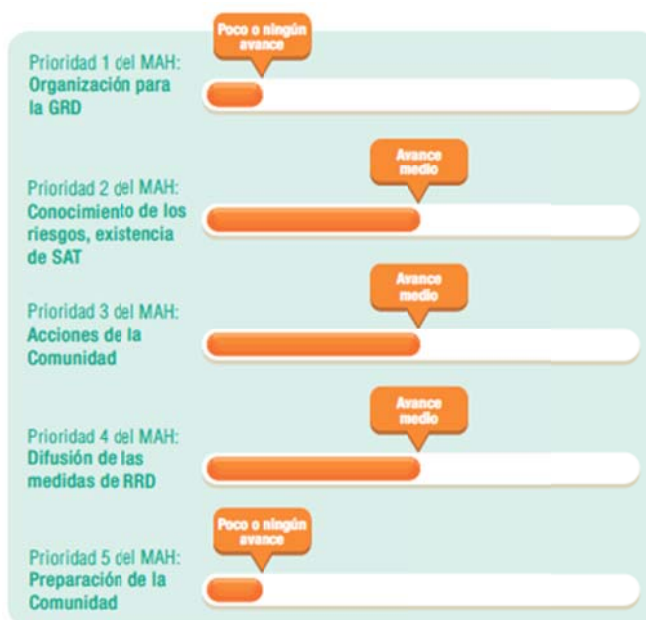


Gráfico 3: Percepción de avance de las 5 prioridades de acción de Hyogo  
Fuente: Visión de Primera Línea, Chile 2014

La percepción de los gobiernos locales es que existe, mayoritariamente, poco avance, y un avance medio, de las cinco prioridades. Solo en el caso de la quinta prioridad: preparación de la comunidad no se percibe ningún avance, al igual que lo observado por los miembros de la comunidad. En todo caso, en ambos grupos, la valoración general sobre el avance en la implementación del MAH en Chile es crítica, en especial con la primera y la quinta prioridad.

Quizás podríamos entender esta valoración negativa debido al impacto de las recientes emergencias producidas en el país: incendios de Valparaíso (abril, 2014) y los terremotos en Iquique (abril, 2014). En estos dos eventos, las familias afectadas incrementaron su condición de vulnerabilidad ante la pérdida o precarización de sus viviendas junto a los costos que debieron asumir para recuperarse de la emergencia.

De manera general se observó que las mujeres evalúan más críticamente los resultados, quizás por su mayor conocimiento sobre la realidad comunitaria por su permanencia en el hogar y vínculos sociales con los vecinos/as.

### 3. Tercer elemento: Prioridades para el Marco de Acción post-Hyogo

Ante la consulta sobre cuáles serían las necesidades de priorización para una próxima versión del MAH, los consultados/as en Chile identificaron 4 acciones

prioritarias: en primer lugar, 'la participación comunitaria', con una mención de casi el 50% de los consultados, quienes con esta priorización manifiestan su interés por participar desde sus comunidades en procesos de gestión del riesgo de desastres, señalando el potencial que adquiriría la gestión del riesgo en Chile si se promueven espacios de participación de diversos grupos sociales al nivel local.

Si bien la sociedad civil ha sido invitada a participar de la Plataforma Nacional de Gestión del Riesgo, el acercamiento entre gobierno y sociedad civil es aún incipiente y no se da a todos los niveles. En Chile no existen políticas públicas que promuevan la participación ciudadana en la gestión del riesgo; las leyes y políticas estatales aún presentan un fuerte carácter 'asistencialista' (entrega de bonos, subsidios, ayuda humanitaria los primeros 30 días, etc.) por sobre el desarrollo de capacidades de las comunidades. Recién a inicios de agosto de 2014, se manifiesta la voluntad del gobierno de implementar una política pública que busca el fortalecimiento de la sociedad civil y de la participación ciudadana, por lo que desde casi un año se viene discutiendo sobre estos nuevos espacios de participación.

En segundo lugar, los consultados priorizaron la necesidad de 'fortalecer los sistemas de alerta temprana' ante desastres con un 41% de votación. Si bien el país ha avanzado en el fortalecimiento de los sistemas de alerta mediante la firma de protocolos inter-institucionales, robustecimiento de los equipos de monitoreo, así como ejercicios de simulacro y simulación, es necesario mejorar los mecanismos de difusión de los sistemas de alerta / alarma hacia la comunidad. El involucramiento de la ciudadanía y relevamiento del rol de la población en los sistemas de la alerta temprana redundará en acciones de reconocimiento de los riesgos: monitoreo, pronóstico, simulación y difusión de la alerta, así como de acciones de respuesta frente a una emergencia.

Las campañas de información sobre el funcionamiento de los sistemas, el significado de las alertas y los protocolos de actuación vigentes son excelentes iniciativas para involucrar a la comunidad con el sistema local implementado, así como para poner en práctica los planes a fin de revisar o redefinir acciones. Ya que Chile ha sido protagonista y testigo de la eficiencia de una alerta oportunamente emitida (tsunami producido por sismo en Japón en marzo 2011), la población conoce el beneficio de los sistemas de alerta y demanda un mayor alcance de los mismos.

En tercer lugar, aparece como necesidad prioritaria el 'desarrollo de capacidades y formación', con un 40% de votación. A pesar de los importantes avances del Ministerio de Educación para profundizar la educación en gestión del riesgo a través de la incorporación de contenidos en el currículum nacional o las iniciativas de la Academia de Protección Civil, con sus cursos de formación, la demanda para continuar y reforzar el trabajo en esta área se hace evidente. Las comunidades y gobiernos locales por su convivencia continua con el riesgo, saben que a través de la educación pueden acceder a conocimientos básicos que reducirán sus riesgos y en caso de producirse una emergencia, salvarán sus vidas.

La educación en actitudes y valores tales como la solidaridad, el cooperativismo y la organización social pueden contribuir a generar una consciencia propicia para la incorporación de la ciudadanía en la gestión del riesgo. Del mismo modo, los conocimientos ancestrales de las comunidades consultadas han posibilitado su

convivencia en contextos adversos, tal es el caso de los pobladores de Tirúa y Alto Biobío quienes manejan la ocupación del territorio considerando posibles eventos peligrosos, tales como los tsunamis y sequías. Los pobladores mapuches del Alto Biobío secan sus alimentos para ser consumidos durante épocas de escasez, causada por nevazones y sequías. Del mismo modo, en Tirúa no se registraron pérdidas humanas durante el gran tsunami de febrero del 2010, debido al conocimiento de la población local sobre como convivir con la posible presencia de terremotos y tsunamis en sus territorios.

En cuarto lugar, se identificó la necesidad de continuar reforzando el trabajo en 'información sobre reducción de riesgos', con un 36% de votación. Actualmente, la comunidad recibe información sobre gestión del riesgo a través de campañas que promueve la ONEMI en coordinación con las instituciones regionales, en el marco de programas de preparación ante emergencias; sin embargo, estas campañas de información se han limitado a difusión de información para simulacros de evacuación ante sismos y tsunamis.

Esta necesidad planteada puede deberse al interés de la población de participar activamente en procesos de gestión del riesgo, articulándolos con el desarrollo de sus comunidades y no únicamente a prepararse ante la ocurrencia de un desastre. Debido a que el enfoque de trabajo para referirse a los riesgos esta puesto en la respuesta a la emergencia, los miembros de la comunidad no son asumidos como un referente para la implementación de planes de reducción de los riesgos con activa participación, sino sólo como sujetos de protección ante catástrofes. Por otro lado, durante las últimas emergencias se ha visto como los medios de comunicación han priorizado la difusión de información sobre la catástrofe en sí, lo cual permitió en su momento conocer la dimensión de la afectación; sin embargo, la difusión de información sobre los riesgos existentes con los que conviven las comunidades o las medidas para reducirlos, ha sido escasa.

Es interesante notar que tres de los cuatro temas priorizados fueron propuestos tanto por los miembros de las comunidades como por los funcionarios de los gobiernos locales; nótese que el tema de la participación comunitaria ocupa el primer lugar en importancia para ambos grupos.

Comunidad

Gobierno Local

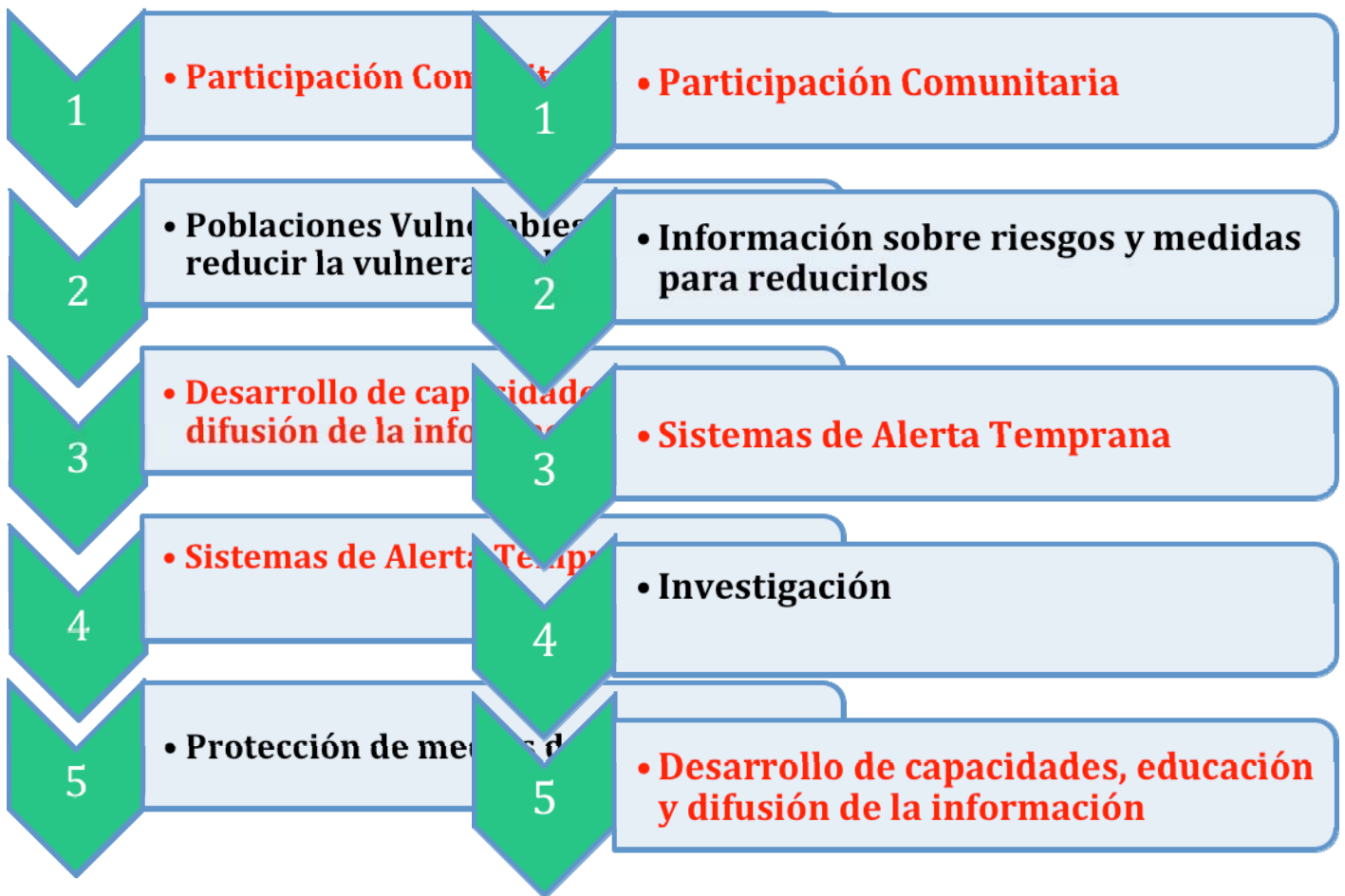


Gráfico 4: Prioridades para un Marco de Acción post-Hyogo diferenciadas por actor  
Fuente: Elaboración propia.

#### 4. De la Investigación a la Acción: Planes de Acción

La respuesta de las comunidades al primer elemento de la consulta, ‘amenazas más importantes en sus poblaciones’, generó un proceso de reflexión que en los talleres de devolución decantó en un proceso participativo de involucramiento ciudadano para la gestión local del riesgo.

En este sentido, los talleres de devolución en las comunidades sirvieron de espacio de trabajo comunitario para la planificación de acciones básicas, pero determinantes

para la reducción del riesgo de las comunidades en la primera línea. De esta manera, la planificación local se presentó como elemento dinamizador del proyecto, implementado en las comunidades como respuesta a la demanda de participación de las mismas.

En Chile, se elaboraron tres planes de acción definidos por las comunidades y sus autoridades durante los talleres de devolución de resultados realizados. Los planes de acción corresponden a la implementación de acciones estratégicas en las comunidades de Punitaqui, Alto Bío Bío y Tirúa.

Estos planes de acción tuvieron una duración de dos a tres meses, y tuvieron como objetivo fortalecer las capacidades de la sociedad civil para la gestión del riesgo mediante un trabajo articulado con las autoridades locales. Cabe señalar que cada uno de los planes se definieron con las autoridades locales, y fueron ejecutados con recursos compartidos del proyecto, socios y autoridades locales.

## **V. CONCLUSIONES**

- Esta iniciativa permitió difundir mayor información sobre la realidad de las comunidades en alto riesgo de desastres, así como promover el diálogo y la colaboración entre los diferentes actores, comunidades consultadas, autoridades locales, regionales y nacionales en el país.
- La iniciativa VPL aportó a un proceso nacional con datos poco accesibles sobre la realidad local. No existe en el país un informe que dé cuenta de las percepciones comunitarias sobre la gestión del riesgo en el país.
- El proyecto VPL, como resultado de una consulta exploratoria, fortalece la ciudadanía en la medida que permite integrar las voces de comunidades en riesgo y realiza el derecho a participar de estas poblaciones.
- Más allá de los resultados de la consulta realizada en Chile, la aplicación de la herramienta VPL permite considerar y escuchar las voces y visiones de poblaciones vulnerables en los procesos de gestión del riesgo.
- La visión de las comunidades mapuche y rurales ha despertado interés en diversos sectores debido a la posibilidad de aplicar los saberes ancestrales para reducir riesgos y enfrentar emergencias. Este es el caso, por ejemplo, de la comunidad de Tirúa y Alto Bío Bío.
- La inversión y el desarrollo requieren, en el país, una mirada transversal que incluya un enfoque de gestión de riesgos inclusivo de todos los actores sociales. Un proceso de desarrollo mal implementado, genera condiciones de riesgo en las comunidades menos favorecidas.
- El mecanismo de coordinación propiciado por la Plataforma Nacional aún no es replicado en los niveles regionales y locales. Existe insuficiente articulación de las iniciativas centrales con las dinámicas locales. En los diferentes espacios de trabajo promovidos por la Plataforma Nacional, la iniciativa VPL ha relevado la necesaria participación de lo local en discusiones estratégicas.
- La falta de un sistema de información que recopile los datos sobre el impacto de los desastres de menor y mayor escala, así como el uso de una ficha única de levantamiento de daños post-catástrofe, puede generar dificultades para el procesamiento de la información después de una emergencia y limita las acciones de reducción del riesgo focalizadas en sectores vulnerables. Es necesario que estas

fichas de evaluación colecten información sobre el impacto de los desastres en la vida de las personas afectadas, como por ejemplo: número de horas de enseñanza perdidas, impacto en los medios de vida de las poblaciones, necesidades especiales de grupos específicos, etc.

- Es fundamental que los instrumentos elaborados por la nueva institucionalidad para la gestión del riesgo de desastres incluya a los grupos sociales excluidos hasta el momento, como son: discapacitados, migrantes, niños y niñas, adultos mayores, entre otros.

## **VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS GENERALES**

Bastías, María Verónica

2011 Visión de Primera Línea. Informe Chile 2011.

BID-IDEA

2013 Actualización del Sistema de Indicadores de Riesgo y Gestión del Riesgo en Chile.

FAO

2010 Gestión del Riesgo de Sequía y otros eventos climáticos extremos en Chile.

Gallardo Laura, Garreaud René

2014 Causas y consecuencias de la mega sequía 2008 – 2013. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia, Santiago de Chile.

Hernández, Fernández y Baptista

2006 Metodología de la Investigación. Cuarta edición, México.

Ministerio de Educación, República de Chile

2013 Política de Seguridad Escolar y Parvularia. Santiago de Chile.

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile

2002 Plan Nacional de Protección Civil. Santiago de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

2011 Plan de Reconstrucción “Chile Unido Reconstruye Mejor”.

Ñancuqueo Cristina, Bernardo Pardo

2014 Informe Final del Proyecto Regional: Perspectivas en la implementación del MAH en Sudamérica, comuna de Tirúa, región del Biobío.

OIM - Organización Internacional para las Migraciones

2014 Informe de visita a zona norte (Arica, Iquique, Alto Hospicio y Antofagasta).

ONEMI, Ministerio del Interior y Seguridad Pública

2013 Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo 2011-2013. Santiago de Chile.

ONEMI, Ministerio del Interior y Seguridad Pública

2014 Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres.

ONEMI, Ministerio del Interior y Seguridad Pública

2014 Reporte 664, Informe de Incidente o Emergencia en regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá.

Osorio Claudio, Khamis Marion

2012 Análisis de Riesgos de Desastres en Chile. VII Plan de Acción DIPECHO en Sudamérica 2011 – 2012. Santiago de Chile.

Santillán Giovana

2014 Visión de Primera Línea en Chile, 2014

Soluciones Prácticas

Pronunciamento sobre los Avances en la Aplicación del Marco de Acción de Hyogo y las Recomendaciones para el Periodo post-2015

UNISDR

2005 Resumen del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015.