

Documento de sistematización

Análisis del riesgo de desastres

Agro Acción Alemana
Centro de Prevención de Desastres (PREDES)
Diakonie
Soluciones Prácticas
2012

Silka Lange – Welthungerhilfe
silka.lange@welthungerhilfe.de

Orlando Chuquisengo – Soluciones Prácticas
ochuquisengo@solucionespracticas.org.pe

1. Introducción

La guía para realizar un Análisis del Riesgo está dirigida a apoyar en esta tarea al personal técnico de los gobiernos locales y regionales. A diferencia de la Estimación del Riesgo no llega a establecer los niveles de riesgo ni la valoración y escenarios de riesgo del desastre, pero contribuye a ella porque aporta gran parte de sus componentes.

Este documento contiene un proceso metodológico para realizar el Análisis del Riesgo en espacios territoriales locales y regionales.

Esta herramienta es el resultado de la sistematización de diversas experiencias de estudios y análisis de riesgo, que se han venido realizando durante varias décadas por diversas instituciones en Perú y otros lugares en Latinoamérica y el Caribe. La herramienta ha sido elaborada, sistematizada y validada en el marco del proyecto DIPECHO “Fortaleciendo capacidades de sistemas sub-nacionales de gestión del riesgo y desarrollando la resiliencia de comunidades vulnerables a desastres”.

El proyecto ha trabajado en la capacitación y el manejo del conocimiento de todos los actores involucrados en la gestión del riesgo en las tres regiones del proyecto Ancash, Arequipa y Cusco y en los diferentes niveles regionales, provinciales y distritales. La herramienta es la culminación de un proceso importante dentro de este componente y el producto del mismo.

2. Concepción

La herramienta se ha implementado en las regiones Ancash, Arequipa y Cusco en Perú durante los años 2011 y 2012. El diseño de la herramienta tomó unos 10 meses y la implementación toma de 3 a 6 meses para cada análisis del riesgo (dependiendo también de la complejidad del área para el cual se hace el análisis).

La información de base para la sistematización de la herramienta se encuentra en la respectiva institución que se menciona en la bibliografía del documento: [5 herramientas para la gestión del riesgo de desastres](#).

Concepción

La herramienta tiene el objetivo de presentar con una guía metodológica para realizar el análisis del riesgo en espacios territoriales locales y regionales con la participación de funcionarios, líderes y comunidad. Es el resultado de la sistematización de diversas experiencias de estudios y análisis del riesgo, que se han realizado durante varias décadas por diversas instituciones en el Perú y en Latinoamérica y el Caribe.

El análisis del riesgo se realiza para identificar y caracterizar el riesgo, a partir del análisis de los peligros que afectan un territorio determinado, del análisis de vulnerabilidades y de las capacidades existentes para gestionar el riesgo. Contribuye a la estimación del riesgo, la cual adicionalmente establecerá los niveles de riesgo, la valoración del riesgo y los escenarios de riesgo.

El análisis de riesgo se realiza con participación de personal calificado y con el aporte de varias disciplinas y es el sustento de los planes de gestión del riesgo, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes de preparación, respuesta y rehabilitación, sistemas de alerta temprana, planes de reconstrucción, proyectos de inversión.

Realizar un estudio de análisis del riesgo es un medio para tomar conciencia del riesgo y es una oportunidad para impulsar la participación de la gente y generar un compromiso para realizar la gestión del riesgo y construir una sociedad más segura con mejor calidad de vida y con un desarrollo humano sostenible.

3. Elaboración

La herramienta fue desarrollada con los aportes y las experiencias de los socios ejecutores del proyecto DIPECHO, principalmente PREDES y Soluciones Prácticas, en coordinación con Diakonie y Welthungerhilfe, durante el periodo de agosto 2011 a julio 2012.

Primero se realizó una consultoría mediante la contratación de una consultora externa que levantó toda la información sobre análisis del riesgo de desastres, existente en el Perú y en las diferentes instituciones que trabajan en la gestión del riesgo, principalmente las instituciones ejecutoras del proyecto – PREDES y Soluciones Prácticas.

Después se hizo una revisión y aportación a la herramienta sistematizada para llegar a tener una versión más “amigable” la cual es la que se publica aquí.

El costo de la elaboración de la herramienta se estima en 1.500 Euros (costo de consultora) más los tiempos de los socios en entregar la información deseada a la consultora y revisar, comentar y mejorar la herramienta misma.

La herramienta fue aplicada y validada en este mismo proyecto DIPECHO mediante su uso en Ancash, Arequipa y Cusco a nivel local y regional durante el año 2011 y 2012.

El análisis del riesgo se construye en diálogo. La participación de los actores sociales se funda en que son generadores de vulnerabilidades y que con su accionar exacerbaban los peligros naturales, porque ellos serán los que asumirán las acciones para eliminar y/o reducir el riesgo. Son actores sociales, la población, las

autoridades, los funcionarios, los inversionistas. Según la escala del territorio y de la población hay que plantear las modalidades de participación.

El análisis del riesgo debe integrar el conocimiento de los profesionales y el conocimiento popular que habita en el territorio. El personal técnico de las municipalidades y gobiernos regionales es el grupo objetivo que utiliza la herramienta.

4. Uso

- Para la elaboración de diagnósticos participativos de riesgos en comunidades, municipios o cuencas hidrográficas
- Para la elaboración de planes de preparación y respuestas a desastres.
- Para la identificación y priorización de proyectos de inversión pública

Implementación de la herramienta

El análisis del riesgo es un proceso que incluye varios momentos o pasos que se debe seguir. A continuación se presenta la secuencia metodológica:

Proceso metodológico

- a. Compromiso político, coordinación con las autoridades locales:** Siendo el análisis del riesgo debe contar con un fuerte respaldo político y legal de la autoridad competente. Las conclusiones y medidas surgidas del análisis del riesgo tienen que ser consideradas y puestas en práctica por entidades responsables de gestionar el desarrollo en su ámbito.
- b. Sensibilización de autoridades, funcionarios y técnicos de instituciones responsables de la gestión del desarrollo:** Se realiza para obtener decisión política, compromiso y participación de autoridades, funcionarios y técnicos en el proceso. Para lograr sensibilizarlos se transfiere información sobre los desastres, los impactos negativos para el desarrollo; un medio eficaz para ello es realizar *un Taller de Sensibilización en Gestión del Riesgo de Desastres*, en donde de manera sencilla y sintética, se tratará el tema de los riesgos y cómo éstos se han ido configurando a la par del desarrollo, la normatividad legal que existe sobre la gestión del riesgo, responsabilidades y derechos de las personas e instituciones en la gestión del riesgo de desastres en cada uno de sus procesos que la constituyen.
- c. Sensibilización de lideresas y líderes comunitarios y de la población:** Se debe producir un acercamiento a la población en los territorios específicos, para lo cual hay que identificar las organizaciones vecinales, locales y/o comunitarias y a los líderes o representantes de las mismas, para realizar con ellos un taller de sensibilización sobre gestión del riesgo de desastres, en donde a través de una metodología participativa, se analizan las causas y consecuencias de los desastres

- d. Conformación de la Comisión Técnica encargada de hacer el análisis del riesgo, con funcionarios y técnicos nombrados por la entidad pública responsable.** Es necesario que por norma legal se designe al equipo o comisión técnica encargada de realizar el análisis del riesgo, conformada por representantes de la entidad o entidades responsables y destinatarios del análisis de riesgo, la cual interactuará con el personal profesional especializado que conducirá el estudio. Los miembros de la comisión técnica aportarán la visión desde los organismos públicos y validarán el proceso y también el producto final.
- e. Recopilación de información y caracterización del territorio que será analizado.** Se inicia con la recolección y revisión de información del territorio y población, así como de fuentes secundarias (información cartográfica, planos, imágenes satelitales, información censal, estadísticas, informes escritos existentes, etc.). En los espacios locales hay que recorrer el territorio para conocer la problemática y levantar información de fuente directa. Esta actividad se realiza conjuntamente con funcionarios públicos, profesionales especializados y personas experimentadas de las comunidades locales. Cuando el análisis del riesgo se realiza en territorios amplios, la recolección de información será básicamente de fuentes secundarias y de estaciones e instrumentos de registro espacial, pero se recomienda en lo posible complementar con información de campo, para lo cual se establecerá los mecanismos adecuados y las áreas prioritarias donde se realizará el trabajo de campo.

ANÁLISIS TÉCNICO DEL RIESGO	ANÁLISIS COMUNITARIO DEL RIESGO
<p>f. Capacitación para el análisis del riesgo / Taller para funcionarios y técnicos de instituciones y organismos locales. Se capacita sobre el proceso a seguir, la metodología e instrumentos del análisis de riesgo, la utilización de instrumentos, el uso de SIG y la información que será necesaria.</p>	<p>f1. Capacitación sobre análisis del riesgo / Taller para líderes de la población. Se realiza con la finalidad de prepararlos para su participación en el proceso, información necesaria para el diagnóstico, metodología e instrumentos de acopio que se utilizará</p>
<p>g. Inventario de desastres. Recopilación de información sobre eventos y/o desastres ocurridos. Una herramienta que ayuda mucho en esta parte es DesInventar, software que registra desastres ocurridos en el Perú. También son fuentes de información el SINPAD (Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación) y el EM-DAT.</p>	<p>g1. Historia de desastres: Se elabora la historia de los desastres ocurridos en el área de estudio, fecha, lugar donde ocurrieron, área de afectación, impactos. Esto se puede hacer a través de talleres participativos con la población más experimentada. Se puede hacer mapas parlantes y vaciar la información en fichas.</p>
<p>h. Análisis de peligros. Se recopila información sobre características físicas del territorio, condiciones geológicas, hidrológicas y atmosféricas, etc. Se consulta la información a las entidades científicas nacionales y regionales, (INGEMMET, IGP, SENAMHI, universidades, etc). Se utiliza el SIG (Sistema de Información Geográfica), herramienta que permite hacer mapas con referencia al territorio</p>	<p>h1. Identificación de peligros. En esta etapa del proceso de análisis participativo se recoge información sobre los peligros y se refuerza el conocimiento y la conciencia sobre los peligros en el área bajo análisis. Se realiza taller con representantes de las comunidades, cuyo tema central es la identificación y caracterización de los peligros, incluyendo su localización, su magnitud e intensidad, nivel de recurrencia e impactos</p>
<p>i. Análisis de vulnerabilidad. Se realiza utilizando el análisis de peligros. A partir de allí se identifican los elementos que están expuestos a los peligros identificados, en el área de afectación: población, infraestructuras, agricultura, ganadería, manufactura, etc. Se analiza su fragilidad y propensión a ser afectados, lo cual se explica si se identifica y analiza los factores que están detrás, que son de orden económico, cultural, social y político, etc.</p>	<p>i1. Identificación de vulnerabilidades. Con el análisis de peligros, los participantes identifican qué población, qué actividades económicas y qué infraestructuras suelen ser afectadas. Se recoge las causas que los participantes indican, estableciendo una cadena. El proceso de análisis participativo permite que los participantes se fortalezcan y capaciten en el proceso de identificación y caracterización de sus vulnerabilidades y las de sus medios de vida.</p>

j. Identificación y análisis de actores. Se identifican las instituciones, organizaciones, tanto públicas como privadas, sectoriales, de base, territoriales, gremiales, que tienen intervención en el territorio. Establecer los roles, responsabilidades y competencias en desarrollo, como generadores de vulnerabilidades y riesgo, y potenciales actores de la reducción del riesgo.

k. Análisis de capacidades. Se identifica las fortalezas y los recursos existentes en el área de estudio: físicos, económicos, ambientales, sociales, políticos, institucionales, educativos, culturales, etc., que son potencialidades para la reducción del riesgo. El análisis nos dará como resultado la capacidad de resiliencia que tienen los actores.

l. Análisis del riesgo. El riesgo se obtiene al preguntarse “qué daños habría si ocurriese uno o varios de los peligros identificados anteriormente, puesto que se han detectado vulnerabilidades (exposición y fragilidad) ante esos peligros, pero también algunas capacidades para afrontar y recuperarse de los impactos”. Los daños probables de ocurrir dependerán del tipo, magnitud e intensidad del peligro y de la cantidad y tipo de elementos expuestos y frágiles. Se puede establecer qué representan los daños probables, en términos de pérdidas para la unidad social bajo análisis (sea comunidad, distrito, provincia, región).

J1. Mapa de actores: organizaciones e instituciones. A través de talleres con las comunidades, se capacita sobre la técnica del mapeo de actores. Se procede a identificar y establecer los actores en el territorio, sus roles y la articulación entre ellos. Son actores del desarrollo (ONGs) la población (organizaciones de base) el estado (instituciones públicas) y los inversionistas (empresas).

K1. Identificación de capacidades. A través de talleres o reuniones se explica a la población cómo identificar las capacidades locales incluyendo los recursos existentes. Se identifican los recursos que pueden servir para prevenir, reducir riesgos, afrontar desastres y emergencias, así como para adaptarse a los cambios en el clima.

l1. Análisis del riesgo. El proceso de análisis del riesgo se inicia también capacitando y dando las orientaciones necesarias a la comunidad sobre cómo hacer el análisis del riesgo. El riesgo es resultado de preguntarse qué podría pasar si ocurriese uno o varios peligros de los que ya fueron identificados, en las condiciones actuales en que se realiza la vida de la población, sus actividades económicas y las características de sus medios de vida. Hay que listar el tipo de daños que ocurrirían con los peligros más probables, después de lo cual hay que preguntarse qué representan esos daños para la comunidad.

LL. Integración del análisis del riesgo, medidas de gestión del riesgo y validación. El análisis del riesgo integrado incorpora los aportes del análisis comunitario del riesgo. Combinar los procesos descritos permite complementar, corregir y/o precisar los hallazgos del estudio técnico con la información y conocimiento de la población. El estudio de análisis del riesgo debe contener conclusiones y medidas para la gestión del riesgo, las cuales se organizan en: a) medidas de prevención (para evitar que se sigan produciendo condiciones de vulnerabilidad), b) medidas para reducir el riesgo que existe actualmente, c) medidas para afrontar emergencias o desastres que pudieran ocurrir a pesar de que el riesgo se haya reducido y d) medidas afrontar la rehabilitación.

m. Presentación, divulgación y sensibilización sobre la utilización del estudio de análisis del riesgo. Al finalizar el estudio de análisis del riesgo, se hará una presentación de los resultados a los actores directamente involucrados en liderar la gestión del riesgo. Se diseñará y realizará una campaña informativa para dar a conocer los resultados del estudio de análisis del riesgo a la población en su conjunto. Esta campaña puede realizarse utilizando diversos medios, tales como talleres, reuniones, publicación de ediciones resumidas y amigables del afrontar la rehabilitación. Las medidas identificadas y priorizadas permite formular planes de gestión del riesgo y constituye insumo para integrar la Gestión del Riesgo en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

5. Replicabilidad y sostenibilidad

Para dar sostenibilidad a los resultados del uso de la herramienta se tiene que tomar en cuenta lo siguiente:

- El estudio del riesgo tiene que actualizarse periódicamente, porque el riesgo es un proceso que se modifica con el tiempo.
- La sostenibilidad del estudio de riesgo es posible si se le incorpora como parte de la planificación del desarrollo y junto con ese proceso se le actualiza periódicamente.
- La participación de la población y los actores sociales a todo el proceso de análisis del riesgo es clave, porque permite el empoderamiento del instrumento
- El fortalecimiento de capacidades de quienes tienen responsabilidad de utilizarlo para su aplicación en la gestión del desarrollo.
- Implementar mecanismos para lograr un efecto multiplicador de la experiencia participativa en la formulación del estudio de riesgo y los aprendizajes a través de la capacitación sobre gestión del riesgo.
- Socializar el estudio de riesgo con el público, buscando su identificación, respaldo y compromiso con la vigilancia de su implementación.

Las lecciones aprendidas para mejorar futuras intervenciones con esta herramienta son las siguientes:

- Los responsables de tomar decisiones y los profesionales no siempre aprecian la importancia de los mapas de peligros y los análisis del riesgo
- hay una carencia o muy poca información en las instancias de gobiernos locales y dificultades para el acceso a la información
- a escala local, generalmente, no existe una infraestructura tecnológica adecuada que facilite la realización de los análisis y estudios de peligros y el riesgo
- un factor que repercute negativamente en el desarrollo y culminación de los estudios de riesgo es el cambio de autoridades municipales y la rotación de funcionarios públicos, tanto municipales como de instituciones públicas