

# Reaching Resilience



**Cómo lograr la resiliencia**

**Manual de resiliencia 2.0**

para técnicos de cooperación y responsables de políticas

# Reaching Resilience

## *Cómo lograr la resiliencia*

**Manual de resiliencia 2.0  
para técnicos de cooperación y  
responsables de políticas**

en materia de Reducción de Riesgos de Desastres,  
Adaptación al Cambio Climático  
y Reducción de la Pobreza

[www.reachingresilience.org](http://www.reachingresilience.org)



La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de CARE Nederland, Groupe URD y Wageningen University y en ningún modo debe considerarse que refleja la opinión de la UE. Nuestro especial agradecimiento a Annelies Heijmans como autora principal.

Diseño | Luc Dinnissen ([www.studiods.nl](http://www.studiods.nl))

# Índice

<b>Introducción</b>	6
Cuestiones a debate	6
El proyecto RESILIENCIA	7
Guía de uso de este manual	8
<b>¿Qué entendemos por ‘resiliencia’?</b>	8
¿Es necesaria la integración?	9
Retos para la integración de la reducción de los riesgos de catástrofe, la adaptación al cambio climático y la reducción de la pobreza	10
<b>CLAVE 1</b>	
<b>Explorar y analizar el panorama global de riesgos de la población</b>	19
¿Por qué es importante?	19
Puntos de acción	19
Pistas	28
<b>CLAVE 2</b>	
<b>Explorar las instituciones y el contexto de la gobernabilidad</b>	29
¿Por qué es importante?	29
Puntos de acción	30
Pistas	37
<b>CLAVE 3</b>	
<b>Analizar el campo de las relaciones de poder y las conexiones entre los interesados</b>	39
¿Por qué es importante?	39
Puntos de acción	39
<b>CLAVE 4</b>	
<b>Fomentar la resiliencia mediante la colaboración con partes interesadas que compartan una filosofía similar</b>	49
¿Por qué es importante?	49
Puntos de acción	49
Pistas	56

## **CLAVE 5**

<b>Negociar las diferencias de intereses, valores y escalas entre los actores</b>	58
¿Por qué es importante?	58
Puntos de acción	59
Pistas	64

## **CLAVE 6**

<b>Trabajar a distintas escalas</b>	65
¿Por qué es importante?	65
Puntos de acción	66
Pistas	69

## **CLAVE 7**

<b>Diseñar intervenciones flexibles en constante proceso de revisión</b>	71
¿Por qué es importante?	71
Puntos de acción	72
Pistas	76

## **CLAVE 8**

<b>Ser conscientes de lo que cada uno se juega</b>	78
¿Por qué es importante?	78
Punto de acción	78

<b>Epílogo</b>	80
----------------	----

Bibliografía	81
--------------	----

Acrónimos	83
-----------	----

# Prólogos

## **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

En el año en que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo celebra sus 25 años de existencia, hemos querido incluir en nuestro programa de actividades una reflexión en torno a este nuevo concepto de ‘resiliencia’ que está consiguiendo ganar terreno en el mundo iberoamericano.

Bienvenido sea el término si permite, como señala este manual, constituir una plataforma de encuentro entre actores que desde ámbitos analíticos diferentes y marcos de acción propios trabajan para reducir las vulnerabilidades de determinadas comunidades ante todo tipo de amenazas. Porque resulta cada vez más evidente que, para ganar en eficacia, necesitamos romper las barreras entre los distintos campos de acción, entender el punto de vista del otro e interpretar las demandas de las poblaciones con las que trabajamos de una forma integrada e inclusiva. Esta es la reflexión que queremos plantear en el marco del Seminario ‘De la vulnerabilidad a la superación de las crisis: la Resiliencia de las comunidades’ que tendrá lugar en Madrid en este mes de noviembre. Reflexión que va mucho más allá del siempre anhelado y discutido vínculo entre los actores humanitarios y los de desarrollo.

El proyecto RESILIENCIA, liderado por la organización CARE Nederland y financiado por la Unión Europea, es un excelente ejemplo de cómo bajar al terreno un concepto innovador que persigue cristalizar de manera práctica y concreta promoviendo cambios en las formas de trabajar del conjunto de los actores. Este manual ‘Alcanzar la resiliencia’ proporciona una serie de claves para entender en la práctica qué podemos hacer para integrar tras este objetivo análisis y políticas vinculadas a la Lucha contra la pobreza, la Reducción de riesgos de desastres y la Adaptación al cambio

climático. Lo más valioso del mismo es que sus recomendaciones nacen de una rica investigación de terreno en contextos tan distintos como las zonas semiáridas de Etiopía, las llanuras tropicales de Bolivia o las regiones de turbas de Indonesia. Con esta traducción, AECID quiere contribuir a la difusión entre la población hispanohablante de los resultados de este trabajo y promover de una forma decidida en el ámbito de la Cooperación Española una cultura en la que la prevención de riesgos y la construcción de capacidades de las comunidades más expuestas ante todo tipo de riesgos se conviertan en ejes estratégicos de una política de desarrollo sostenible, como establece nuestro Plan Director. Construir resiliencia supone que en esos contextos en los que las crisis son recurrentes y constituyen una amenaza innegable para ciertas poblaciones, todos debemos contribuir, cada uno desde su perspectiva y con sus medios, al objetivo de salvar vidas y reducir la vulnerabilidad de las personas.

Fdo: Gonzalo Robles Orozco

*Secretario General de Cooperación Internacional al Desarrollo*

## **CARE Nederland, Wageningen University y Groupe URD**

Nos alegramos de poder presentaros el Manual '*Cómo lograr la Resiliencia*' en español.

El debate actual sobre la resiliencia es muy vivo. Y aunque no exista una definición común de resiliencia, este concepto apela a nuevas formas de trabajar, que rompan los compartimentos estancos de la reducción de riesgos de desastres (RRD), la adaptación al cambio climático (ACC) y la reducción de la pobreza, que integren distintas escalas de espacio y tiempo, y que promuevan asociaciones multi-actores y la construcción de partenariados entre sectores y disciplinas. Aceptar la incertidumbre y la imprevisibilidad como realidad nuestra de cada día es un reto para los responsables políticos y para los que ejecutan las políticas. Un mundo en constante cambio requiere que adaptemos permanentemente nuestras acciones a las necesidades urgentes y a los contextos cambiantes de la población local, combinando de este modo lo mejor de cada una de las disciplinas de RDD, ACC y desarrollo.

Este manual se propone ayudar a los responsables de políticas y a los que ejecutan en terreno acciones en materia de RRD, ACC y lucha contra la pobreza. Está concebido para promover la reflexión sobre cómo desarrollar acciones protocolizadas bien integradas y estrategias multiactores para fomentar la resiliencia a nivel local. Los puntos clave y los mensajes tienen un ámbito de aplicación amplio, pero siempre deben estar contextualizados. Queremos animar a los lectores a reflexionar, a ser creativos en sus acciones y a buscar ocasiones de entrar en contacto con partes interesadas a las que normalmente no se tiene en cuenta. El manual no propone una definición cerrada de resiliencia, porque creemos que la resiliencia encuentra su significado particular dentro del contexto en el que se utiliza. Estudios de terreno

en Bolivia, Etiopía e Indonesia, junto con numerosos talleres realizados tanto en el Norte como en el Sur, han permitido identificar ocho puntos clave que ayudan a los políticos y a los técnicos del desarrollo a diseñar estrategias y acciones para promover la resiliencia de las comunidades.

Este proyecto ha sido desarrollado por un consorcio compuesto por CARE Nederland, Wageningen University y Groupe URD, con el apoyo de la Comisión Europea. El consorcio se felicita de las respuestas positivas que ha recibido a raíz de las publicaciones en francés y en inglés a principios de 2013. Han puesto de manifiesto que el manual proporciona una contribución relevante a la discusión sobre la resiliencia entre los distintos actores. Por eso el consorcio valora mucho la recomendación y los esfuerzos de la Cooperación Española para traducir el manual al español. Con esta versión española esperamos alcanzar un público mucho más amplio y animamos a los lectores a participar en el debate en la web [www.reachingresilience.org](http://www.reachingresilience.org), aportando sus opiniones sobre el manual así como lecciones aprendidas o ideas nuevas. Esto permitirá mantener este debate vivo y nos inspirará para crear resiliencia allí donde la gente está gestionando los riesgos de cada día.

# Introducción

## Cuestiones a debate

En las últimas décadas, el alarmante aumento de la frecuencia y del impacto de las catástrofes naturales ha afectado drásticamente a las posibilidades de subsistencia de la población tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados. Se observa un número cada vez mayor de amenazas de índole meteorológica, tales como inundaciones, sequías e incendios forestales. El cambio climático contribuye sin lugar a dudas a este incremento, así como la mayor vulnerabilidad de los pueblos, debida, entre otros factores, al aumento de la población, a la inseguridad que afecta a los derechos sobre la tierra, al encarecimiento de los precios de los alimentos /o al desempleo. En los últimos años se ha hecho patente en plataformas y redes vinculadas a temas de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), Adaptación al Cambio Climático (ACC) y Reducción de la Pobreza (RP) la necesidad urgente de integrar estos tres ámbitos para hacer frente de manera más eficaz a los riesgos que depara el futuro.<sup>1</sup>

Las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING), los organismos públicos y los agentes locales se muestran cada vez más convencidos de la importancia de integrar RRD, ACC y RP, pero encuentran dificultades para llevarlo a la práctica. Existen pruebas concluyentes de que la integración funciona. Buenos ejemplos son la lucha contra los incendios forestales en Indonesia que conjuga una mejor gestión de las zonas turberas con medidas de preparación ante desastres al tiempo que se fortalece el espacio socioeconómico de la población, o la integración de intervenciones de desarrollo y de emergencia en el Cuerno de África a lo largo

---

<sup>1</sup> Buena parte de las ideas que se abordan en este manual gira también en torno a la integración de los ámbitos de la gestión de conflictos y el desarrollo sostenible.

de los ciclos de sequía, agudizados por el cambio climático. Sin embargo, en muchos ámbitos esta integración todavía no se ha hecho realidad o se enfrenta a muchas dificultades. Ha habido varios intentos de poner en común experiencias en materia de integración y de documentar y publicar las buenas prácticas. No obstante, resulta complicado aplicarlas en contextos diferentes y no consiguen eliminar las barreras que se interponen entre estos tres campos.

La ‘resiliencia’ es un concepto que puede servir de punto de encuentro para muchos actores que trabajan en la reducción de los riesgos de catástrofe, la adaptación al cambio climático y la reducción de la pobreza y brinda oportunidades para trabajar de forma interdisciplinaria compartiendo enfoques analíticos diferentes. La definición más habitual de este término es: *‘La capacidad de adaptación de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestas a amenazas, resistiendo o cambiando, con el fin de lograr o mantener un nivel aceptable de funcionamiento y estructura. Refleja el grado en el que el sistema social es capaz de auto-organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados con objeto de lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción del riesgo’* (UN/EIRD, 2004: 6, vol. II).

Esta definición se centra en los ‘sistemas sociales’ y parece estar exenta de todo juicio de valor porque lo que se valora es el ‘sistema’ y no el bienestar de un grupo social concreto. El concepto de ‘resiliencia’ tiende a promover un análisis neutro en términos de valores, al enfocar los resultados y las características de la resiliencia en lugar de reconocer la existencia de diferencias de poder, que están en la raíz de gran parte de la vulnerabilidad (Levine et al., 2012).

Aunque el concepto de ‘resiliencia’ tiene sentido para la mayoría de los actores que se enfrentan a situaciones de catástrofe, persisten tres grandes retos a la hora de integrar RRD, ACC y RP:

- Los diferentes marcos conceptuales utilizados en RRD, ACC y RP y las hipótesis, valores y cosmovisiones que subyacen a los mismos, causan confusión y son el origen de una interacción o cooperación ineficaz.
- La falta de una integración graduada de los distintos agentes y de los diversos marcos institucionales plantea un problema de gobernanza: ¿cómo ha de procederse en esta esfera política?
- La necesidad imperiosa de establecer pautas y materiales de formación que permitan a los agentes locales analizar los riesgos que abordar, definir las acciones adecuadas y decidir las medidas pertinentes.

No existe una receta única para integrar RRD, ACC, y RP. Cada contexto es diferente y los agentes que trabajan en esos campos necesitan nuevos instrumentos para poder ver en su caso cuáles son las oportunidades y las limitaciones de la colaboración en su propia situación y responder a las mismas de tal modo que se maximicen las posibilidades de llevar a cabo una planificación y actuación integradas. Es posible mejorar esta capacidad a través del trabajo en red y del diálogo, así como invitando a los distintos actores a reflexionar acerca de su capacidad de respuesta y a mejorarla aprendiendo de lo que ocurre en la vida real y de lo que se hace en otros ámbitos. Promover la resiliencia supone cambiar nuestra *manera* de programar y no *lo que* programamos.

## El proyecto RESILIENCIA

El proyecto RESILIENCIA nace del convencimiento de que si vinculásemos la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), la Adaptación al Cambio Climático (ACC) y la Reducción de la Pobreza en los programas humanitarios y de desarrollo mejorarían significativamente las posibilidades de vida de las comunidades locales que se enfrentan a catástrofes recurrentes. CARE Nederland, Wageningen University y Groupe URD, todos ellos con amplia experiencia a sus espaldas fruto de años de dedicación e investigación en estos tres campos, se aliaron y decidieron profundizar y formular un enfoque para abordar los tres retos señalados anteriormente. El resultado ha sido una colaboración y un estudio de tres años acometido entre 2009 y 2012 con el respaldo económico de la Unión Europea.

Con la intención de reflexionar sobre la diversidad de contextos y agentes implicados, los socios del proyecto RESILIENCIA llevaron a cabo estudios teóricos y una investigación de campo en tres zonas enfrentadas a peligros de distinta índole y con formas dispares de abordarlos: una zona semiárida azotada por la sequía en el sur de Etiopía, llanuras tropicales proclives a las inundaciones en Bolivia; y las turberas de Kalimantan (Indonesia), propensas a los incendios. En cada una de estas regiones se han organizado seminarios con la participación de múltiples partes interesadas con el fin de entender qué papel desempeña cada una de ellas –desde las comunidades hasta las autoridades gubernamentales, pasando por el sector privado– en la promoción de la resiliencia. Para ello, nos hemos apoyado en la vasta experiencia de los técnicos de terreno de las oficinas de CARE y en las descripciones y puntos de vista de los líderes sociales, organizaciones de la sociedad civil, funcio-

narios públicos y representantes del sector privado que se mueven en los ámbitos de la RRD, ACC y RP. Además, se celebró en Bruselas un seminario europeo que reunió a 34 representantes de distintos grupos incluyendo profesionales, investigadores, responsables de políticas y donantes. Juntos señalaron carencias, restricciones, oportunidades y posibles acciones para promover la resiliencia de las comunidades locales.

Las experiencias, opiniones y medidas propuestas desde el nivel local hasta el (inter)nacional se han documentado y transformado en tres productos distintos: una serie de documentales que muestran las diferentes concepciones del riesgo de los diferentes actores y las acciones que proponen en Bolivia, Etiopía e Indonesia; una metodología formal merced a la cual los cooperantes pueden formular con éxito una propuesta de financiación dirigida a promover la resiliencia respondiendo a una serie de preguntas relacionadas con los ocho elementos clave de nuestro enfoque de Resiliencia; y este *Manual de Resiliencia 2.0*, que pretende transmitir a los cooperantes, a los responsables de políticas y a los estudiantes en RRD y ACC una serie de conocimientos sobre las cuestiones, las claves, los instrumentos de evaluación y planificación y las acciones propuestas para colaborar con múltiples interesados, integrar distintos procesos y saber gestionar las limitaciones y las tensiones de poder que surgen a la hora de llevar la resiliencia a la práctica.

## Guía de uso de este manual

Este manual ha sido diseñado para invitar a pensar y poner sobre la mesa intuiciones e ideas sobre cómo definir acciones y estrategias graduales perfectamente integradas para promover la resiliencia en el plano local. En primer lugar, debe servir de apoyo a estudiantes y jóvenes profesionales en la labor que desempeñan en los ámbitos mencionados y, en segundo, sensibilizar a los responsables de esas políticas ante la cuestión de la integración, ayudándoles a aplicar un enfoque de resiliencia 2.0 a su labor cotidiana (presente o futura).

El manual proporciona puntos de acción y mensajes con un amplio radio de aplicación al tiempo que pone en contexto las condiciones imprescindibles para el éxito; no ofrece un modelo válido para todos. Se invita a los lectores a que analicen las claves con una mentalidad abierta y no teman experimentar, reflexionar y dejarse llevar por un pensamiento creativo a la hora de poner en práctica cada punto de

acción en su contexto específico. Les alentamos, asimismo, a que busquen activamente oportunidades de entrar en contacto con partes interesadas con las que no suelen hacerlo. Además, las claves brindan a profesionales, directivos e instancias responsables la oportunidad de pararse a pensar en las interacciones que se producen en el marco de procesos multiactores cuando identifican, construyen y llevan a la práctica intervenciones que pretenden integrar estos tres ámbitos.

En primer lugar, explicaremos cómo entendemos la resiliencia y sus conexiones con los campos de la RRD, ACC y RP. El resultado es un enfoque de ocho pasos, cada uno de los cuales se desarrollará en un capítulo independiente.

Las claves a su vez se concretan en puntos de acción o medidas que se pueden utilizar a la hora de diseñar las intervenciones o de relacionarse con otros actores de ramas o sectores distintos o que se rigen por otros valores e intereses. Los puntos de acción se ilustran con ejemplos y experiencias extraídos de distintos contextos, suponen una reflexión crítica acerca de la política y la praxis actuales y sugieren alternativas más acordes con la experiencia de los actores locales. Además, abordan y analizan, también desde la crítica, la función y los méritos de la participación de múltiples partes interesadas y los procesos para conseguir dicha integración y la manera de superar los obstáculos.

Cabe recalcar que las claves no representan un modelo a seguir paso a paso ni una hoja de ruta que indique el punto de salida y la meta que cruzar siguiendo un camino concreto. En realidad, no siguen un proceso lineal, pueden darse de forma simultánea. Por ejemplo, las claves 1 y 6 están estrechamente ligadas y se solapan. Lo que ofrecen estas claves es una serie de cuestiones que sopesar, observar, comentar y analizar a lo largo de un proceso de interacción con distintos agentes, a fin de diseñar y ejecutar unas intervenciones dirigidas a promover comunidades resilientes.



# Qué entendemos por ‘resiliencia’?

## *Corrientes de pensamiento actuales, desafíos a nivel operativo y lecciones aprendidas*

El proyecto RESILIENCIA nació con el objetivo de plantear la idea de las posibles sinergias entre los conceptos de RRD, ACC y RP analizar los bloqueos institucionales que lastran dichas sinergias; y, por último identificar posibles ámbitos de desarrollo de políticas. En nuestra experiencia, tal sinergia dista mucho de ser evidente: abundan los riesgos y las oportunidades y, aunque en sí mismo, el concepto de ‘integrar’ los tres conceptos pueda parecer atractivo, también plantea inconvenientes. Cuando el proyecto RESILIENCIA echó a andar allá por 2009, la idea de integrar estos tres campos era novedosa y, de hecho, a día de hoy sigue sin ser mayoritaria. El concepto de ‘resiliencia’ ha ido adquiriendo cada vez más reconocimiento político y existe un consenso general sobre la necesidad de dilucidar su significado y la manera en la que se relacionan los tres ámbitos de RRD, ACC y RP para promoverla. Los tres estudios de campo acometidos en Bolivia, Etiopía e Indonesia, y los diversos seminarios organizados en estos tres países y en Bruselas permiten pronunciarse sobre qué ha funcionado y qué no al integrar estos distintos campos. Este apartado profundiza en una serie de informes fruto de seminarios, entrevistas y estudios realizados en el marco del proyecto.<sup>2</sup>

---

2 Warner, J. y F. Grūnewald, 2012. Resilience: buzz word or critical strategic concept?:[www.urd.org/IMG/pdf/ArticleResilience\\_EN.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/ArticleResilience_EN.pdf)

Bilo, N. 2011, Integration DRR, CCA and PR – interviews with researchers, practitioners and policy makers from the three realms about resilience, Informe interno.

Groupe URD, CARE, Netherlands y WUR, 2011, The Road to Resilience: Converging Actors, Integrating Approaches, Informe del seminario, Bruselas, 24 de noviembre de 2011.

## ¿Es necesaria la integración?

Si bien las comunidades locales suelen adoptar un punto de vista holístico, a nivel de políticas, estos tres ámbitos –reducción de los riesgos de catástrofe, adaptación al cambio climático y reducción de la pobreza– se han desarrollado como tres esferas diferenciadas de actuación. A menudo son objeto de compartimentación y segregación dentro o entre instituciones y disciplinas profesionales. Las organizaciones están estructuradas de manera explícita de acuerdo con estas categorías con el objetivo de acceder a financiación y de organizar sus sistemas de contabilidad.

No solo las agencias europeas y nacionales, sino también las ONG y las grandes empresas trabajan así. El resultado: la compartimentación de la financiación, la formación y la investigación tienden a invitar a quienes trabajan en un proyecto a ‘alzar’ la vista para agradar a los proveedores de fondos, en lugar de ‘bajarla’ para explotar los vínculos con la realidad sobre el terreno. Por supuesto, quienes trabajan e semejantes ‘burocracias’ no son ajenos a los problemas que comporta la segregación. Ellos mismos se ven obligados a volverse cada vez más resilientes: donantes y ONG tienen que adaptarse a un clima político cambiante que les condena a sufrir en sus propias carnes los recortes del presupuesto y la mengua de la base de apoyo económico y social que requiere la ayuda.

Con todo, se perfila la necesidad de un cambio conceptual, puesto que, en la práctica, integración y holismo son mayores sobre el terreno. La población local está expuesta a infinidad de riesgos, entre los que figuran los de catástrofes naturales, pero también a otros resultantes de enfermedades, desempleo, inseguridad de los derechos sobre la tierra o violencia. A nivel operativo, ceñirse a ámbitos separados puede traducirse en intervenciones contraproducentes y la duplicación de esfuerzos. A las comunidades locales que viven en entornos con muchos riesgos les resulta confuso tratar con organizaciones distintas, cada una de las cuales trabaja por separado en los tres ámbitos que nos ocupan, sin que exista entre ellas una coordinación real. Además, esta segregación camufla la relación que, por su naturaleza, guardan entre sí: mientras que el cambio climático es, cada vez más, un hecho indiscutible, el grado de causalidad que existe entre el aumento de las catástrofes, la creciente vulnerabilidad de numerosos agroecosistemas, el deterioro de la resiliencia de muchos núcleos urbanos y la pobreza, es para muchos una hipótesis verosímil si bien otros echan en falta pruebas para sumarse a esta idea. Es más, cuando hay que dar respuestas, la división puede parecer artificial. Un proyecto –por ejemplo, construir

un depósito o un colector de agua– puede financiarse con cargo a cualquiera de estas tres partidas: como adaptación al cambio climático (almacenamiento de cara a una futura escasez), reducción de los riesgos de desastre (mitigación de los efectos de la sequía) y reducción de la pobreza (irrigación de la producción agrícola gracias al depósito). Este ejemplo ilustra la flexibilidad discursiva de estas tres categorías. No existe una distinción clara entre riesgo, choque, vulnerabilidad y respuesta porque, en el mundo real, pueden ser uno y lo mismo (Levine et al., 2012).

Una bibliografía cada vez más abultada (por ejemplo, Van Aalst 2006, O'Brien et al., 2004; Gero et al., 2011) está comenzando a abordar la integración entre el cambio climático y la reducción de los riesgos de desastres en el plano operativo y de las políticas: ACC y RRD a nivel RRD sensible al cambio climático. Otra tendencia que se observa en la bibliografía es la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, y cambio climático y desarrollo. Tal y como declararon los profesionales de los ámbitos que nos ocupan (entrevistados entre noviembre de 2011 y febrero de 2012): *'No basta con hacer una predicción meteorológica y con construir un refugio para protegerse de los ciclones. Es necesario tener en cuenta los modos de vida'*. Partiendo de la experiencia que hemos cosechado sobre el terreno en el marco del proyecto RESILIENCIA, abogamos por poner fin de un modo más radical a la segregación entre estos ámbitos. La bibliografía antedicha tiende de manera implícita a dar por sentado que la población local reconoce y experimenta (o tiene que hacerlo) el cambio climático y las catástrofes de la misma manera que los que trabajan en cooperación, o les gustaría que lo hicieran. Observamos 'conciencia medioambiental' en Etiopía, pero no en Indonesia, mientras que en Bolivia la gente no siempre veía las inundaciones como una 'catástrofe', sino como parte de su día a día, sobre todo en aquellas zonas donde son frecuentes.

Así pues, cabe la posibilidad de que las intervenciones planificadas no siempre coincidan con los puntos de vista sobre el riesgo que tienen los beneficiarios a los que están dirigidas. En el plano local, hablar con las diversas partes interesadas locales, conceder a la población local el papel protagonista nos lleva también a cuestionar las categorías que se han dado por sentadas. Si bien los profesionales de la cooperación y los donantes asignan de manera rutinaria etiquetas tales como 'vulnerabilidad', 'catástrofe', 'cambio climático' y 'resiliencia', puede que los conceptos estén casi desprovistos de significado a nivel local. Cuando intentábamos entender el amplio escenario de riesgos que asumía la población local en nuestros estudios de campo, observamos que el 'riesgo' podía ser un concepto central que aunaba

esos tres ámbitos. Entender el concepto de ‘riesgo’ significa entender las conexiones que existen entre el acaecimiento de catástrofes, el cambio de las pautas climáticas provocadas por el cambio climático y el fracaso de los intentos de desarrollo que aumentan la vulnerabilidad de las personas a los desastres (véase figura 1).

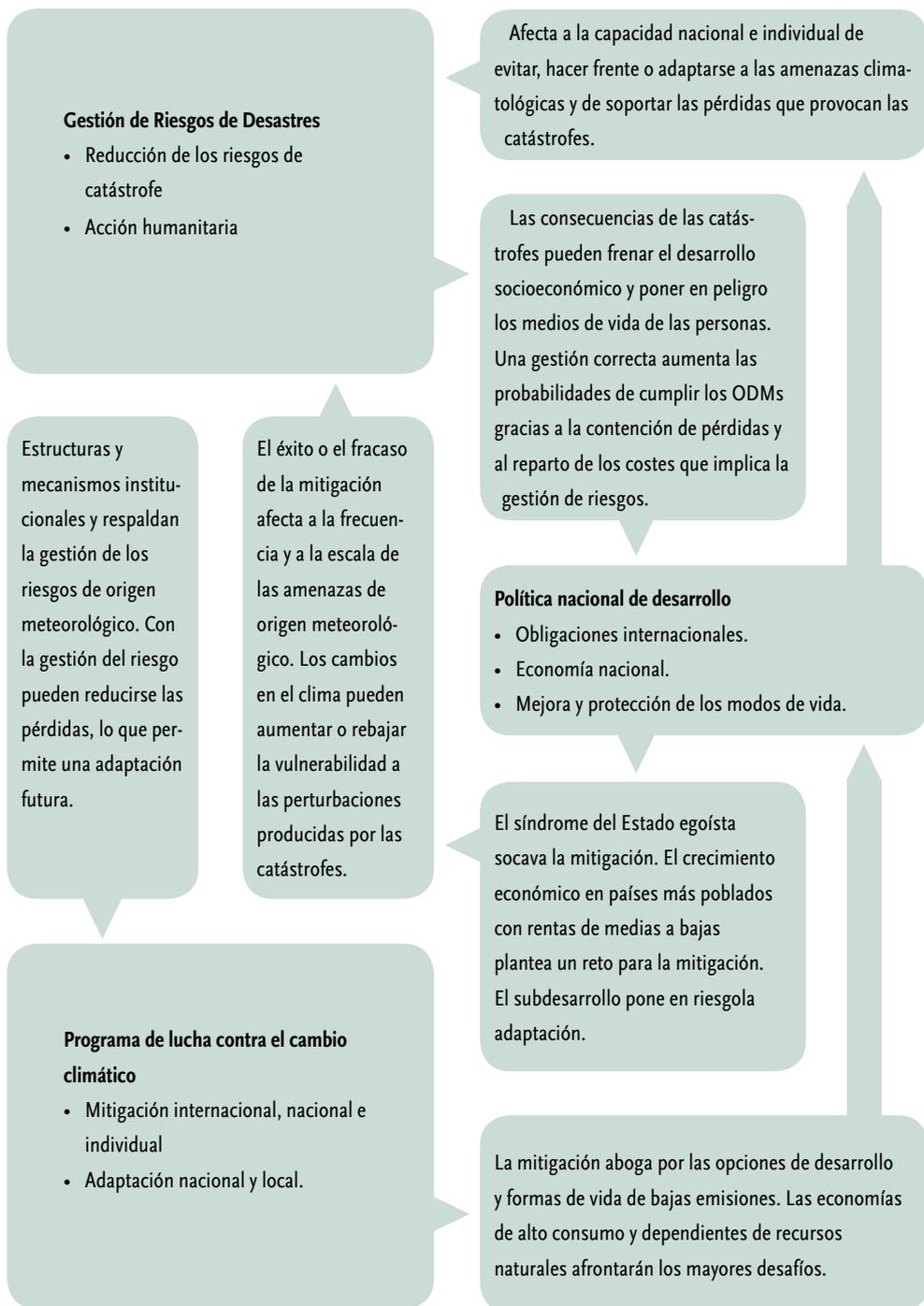
## Obstáculos a la integración

La intuición dicta que la integración es pertinente, porque un enfoque sectorial va en detrimento de la eficiencia y genera conflictos. Si bien los expertos en catástrofes se centran en los sucesos actuales y se preguntan –refiriéndose al proceso social que antecede a la catástrofe– por qué suceden, los especialistas en cambio climático y los especialistas que trabajan para reducir la pobreza amplían el espectro a largo plazo, aunque los primeros manejan una escala (sistémica) más amplia y los segundos se centran en las comunidades. Las diferencias temporales y de escala obstaculizan la integración. A nivel local, la población hace frente a muchos más riesgos que meramente las catástrofes meteorológicas y la variabilidad del clima: desempleo, gobernanza ineficiente y enfermedades, así como conflictos y delincuencia, por no hablar de peligros cotidianos tales como el tráfico.

Las entrevistas que mantuvo Nienke Bilo en 2012 con profesionales internacionales de diversas agencias de cooperación, organizaciones humanitarias y de lucha contra el cambio climático pusieron de manifiesto dos preocupaciones básicas ligadas a la integración:

1. Un riesgo de dispersión en los planteamientos, obteniéndose así un panorama borroso y confuso.
2. Un riesgo de que se pase por alto la naturaleza intrínseca de cada ámbito cuando estos se integran. Poner de relieve algunas relaciones significa relegar otras cuestiones posiblemente fundamentales –tales como la sostenibilidad medioambiental– para centrarse en exclusiva en los puntos en común, dejando a un lado aquello que es exclusivo de cada ámbito. Un enfoque de ecosistemas puede ser incluso una base para ACC, RRD y RP. Se señaló que los propios ámbitos identificados para la integración no abarcan todas las cuestiones: la adaptación oculta la mitigación; la integración del clima y de los riesgos excluye sucesos no ligados al clima como terremotos y erupciones volcánicas, mientras que la reducción de la pobreza sigue siendo vital en zonas en las que el cambio climático no está generando catástrofes.

**Figura 1 | Vínculos entre el cambio climático, la reducción de los riesgos de desastres y el desarrollo (Schipper y Pelling, 2006)**



Los entrevistados subrayaron, asimismo, la problemática aplicación efectiva de la integración. Los procedimientos y los sistemas de los donantes, las preocupaciones de los especialistas del sector, las rutinas de las ONG e incluso los paradigmas científicos suelen ser un freno más que un incentivo a la eliminación de fronteras. La ‘integración’ da por sentado que los distintos objetivos pueden subsumirse, sin excepción, bajo la etiqueta de ‘resiliencia’, objetivo que simultáneamente se verá maximizado, cuando lo cierto es que siempre habrá concesiones y, en el mejor de los casos, sólo se podrá lograr un equilibrio pragmático.

Así pues, proponemos un enfoque ‘moderado’ de la resiliencia (o ‘2.0’) con unos objetivos más realistas, lo que se traduce en un planteamiento ‘light’ de la integración (Butterworth et al., 2010). No pretende alcanzar lo inalcanzable, esto es, la plena integración, sino que acepta modalidades allí donde las sinergias son evidentes. Esto incluye derribar los muros de separación en las agencias de cooperación y las ONG, sin forzar necesariamente a todo el mundo a trabajar de la misma manera holística. Dicho de otro modo, se necesitan traductores de los distintos dialectos del lenguaje de los proyectos y de las escalas espacio-temporales, sin que sea necesario que todos hablemos el mismo idioma todo el tiempo. Puede que el mejor resultado alcanzable sea una interacción y una integración parciales. En este contexto, resultan necesarios los denominados ‘transgresores de fronteras’, personas con una mentalidad innovadora que ocupan puestos intermedios en el extrarradio de sus departamentos y que pueden interactuar regularmente con sus homólogos en otros departamentos y con la sociedad. Estas personas desarrollan ‘antenas’ sensibles a lo que sucede fuera, detectando las oportunidades conjuntas y anticipándose a los obstáculos. Sin embargo, corren el riesgo de estirar demasiado sus mandatos y de perder su solidez interna si se aventuran demasiado fuera de su territorio conocido.

### **¿Cocina china o tailandesa?**

Aceptar las diferencias en los marcos temporales, en las escalas y en el lenguaje no es malo. Aunque suene contradictorio, la integración puede funcionar por medio de la compartimentación (Warner, 2011): esto es, realzar en lugar de diluir los elementos de los que se compone el todo. Puede ser preferible concebir la integración como un plato tailandés, en el que los sabores clave –dulce, agrio, amargo y salado– no se mezclan en una olla para conseguir un sabor genérico, sino que se mantienen diferenciados: no pierden ni su identidad ni su intensidad al combinarse y logran un resultado muy sabroso y armónico. Este ejemplo se contrapone a un proceso parecido al que, pongamos, sería la comida china rápida (de mala calidad), en la que los

distintos sabores originales se mezclan en un todo, sin que después el consumidor sea capaz de distinguir un solo ingrediente de los demás.

Si nos decantamos por la ‘cocina tailandesa’ –que evoca la idea antes mencionada de una resiliencia ‘light’–, integrar estos tres ámbitos no significa fundirlos en un concepto común único y olvidarse de los conceptos de RRD, ACC, y RP, sino que cada uno de ellos seguirá teniendo sentido en sí mismo y conservará sus propias particularidades. Por lo tanto, preferimos hablar de la *descompartimentación* entre los tres ámbitos: proyectos, programas y políticas no deben centrarse exclusivamente en una cuestión u en otra, sino que cada una de ellas debe definirse claramente y conjugarse con las demás. La RRD sensible al cambio climático<sup>3</sup>, por ejemplo, parte de la descompartimentación: significa que el escenario global de riesgos de la gente –que incluye tanto riesgos presentes como futuros– considera los riesgos medioambientales, socioeconómicos y de salud, y que, una vez evaluados, pueden tomarse medidas de cara a la preparación, superación, recuperación y adaptación a las nuevas situaciones producidas por las catástrofes. Esto supone *que la RRD y la ACC se convierten en verdaderos componentes de las estrategias de subsistencia y se integran en los esquemas* y proyectos de desarrollo. La descompartimentación exige conjugar mejor estos tres ámbitos, hablar un lenguaje común, compartir experiencias y conocimientos para aprender los unos de los otros y colaborar y negociar para promover comunidades resilientes.

Además, la descompartimentación permite una mayor flexibilidad en el manejo de los conceptos. De hecho, *a efectos de comunicación tenemos que adaptar nuestro vocabulario a los distintos niveles de actuación*. A nivel de los hogares, no tiene demasiado sentido hablar de ‘estrategias de adaptación al cambio climático’, pero sí es acorde con las realidades locales hablar de ‘modos de vida’ y de ‘riesgo’. Por el contrario, resulta difícil referirse a los ‘modos de vida’ a nivel nacional, porque varían mucho en función de cada contexto, pero en el plano nacional, e incluso internacional, pueden adoptarse las estrategias globales de ACC. A veces, descomponer los conceptos ayuda a que se entiendan a distintos niveles: utilizar cada concepto por separado a efectos de comunicación y de aclaración tiene sentido, incluso cuando, a nivel de la acción, los distintos ámbitos deben de estar más integrados.

---

3 Véase el enfoque de gestión de los riesgos de catástrofe que se adapta al cambio climático adoptado por Strengthening Climate Resilience (SCR), en <http://www.csdrm.org>.

## Nuestra propuesta para promover la resiliencia

Tanto participantes en un seminario en Bruselas (noviembre de 2011) como algunos de los entrevistados manifestaron su preocupación acerca de que el término ‘resiliencia’ se haya convertido en una palabra de moda que encubre políticas y programas confusos. Pese a su omnipresencia en el debate estratégico, su traducción a otros idiomas en nuestros seminarios regionales resultó, para sorpresa nuestra, especialmente complicada. La definición de ‘resiliencia’ se amplía cada vez más para dar cabida a nuevas disciplinas y sectores. Tanto es así, que corre el riesgo de convertirse en un concepto vacío. Hemos de impedir que se convierta en algo vago e imposible de medir.

Además, coincidieron en que la resiliencia *puede y debe ser puesta en práctica de manera distinta según el contexto al que se aplique: una comunidad resiliente es aquella capaz de prepararse para choques, adaptarse a los mismos y soportarlos, sin socavar por ello sus activos básicos*. Pero lo que hace que una comunidad sea resiliente o no difiere de un lugar a otro, ‘desde los esquimales hasta los indígenas del Amazonas’<sup>4</sup>. La resiliencia en Indonesia es diferente de la resiliencia en Etiopía; un hogar resiliente dedicado a la trashumancia es distinto de una comunidad resiliente de pescadores. A partir de una comprensión común del concepto, es necesario adaptar su significado a cada comunidad a nivel local y traducirlo en estrategias, acciones e indicadores concretos y específicos en cada caso.

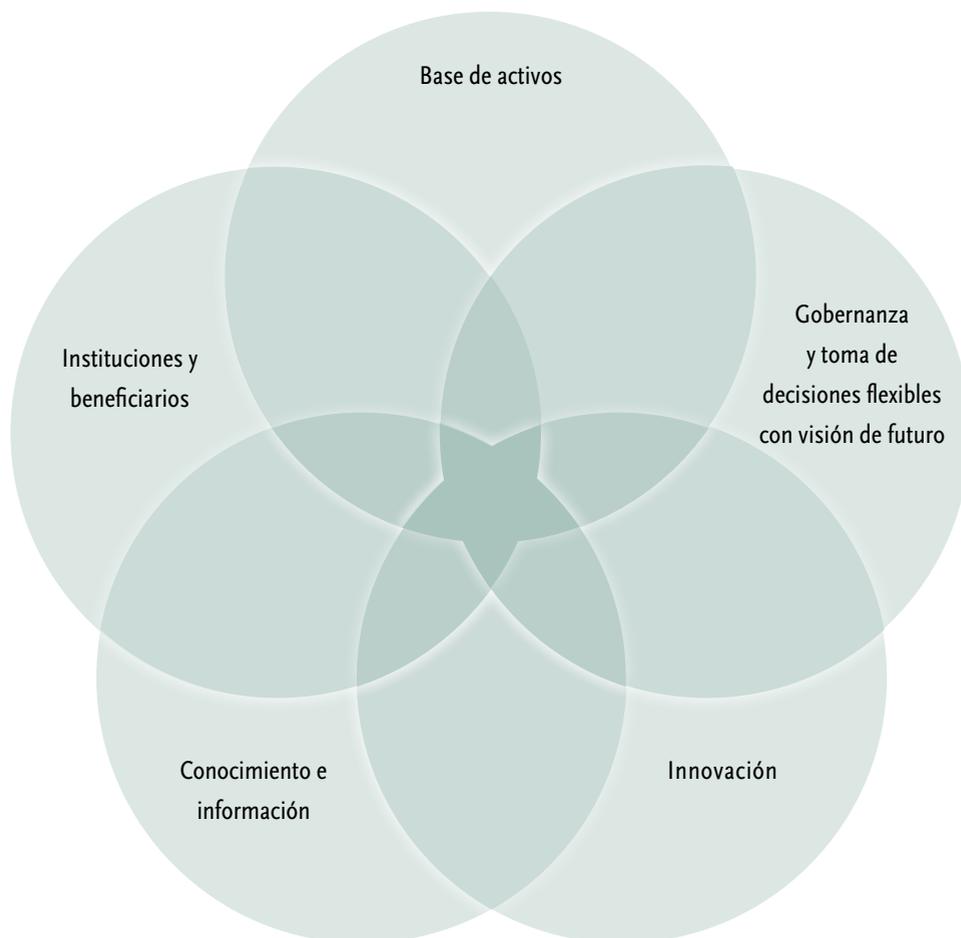
Basándonos en los análisis de los tres países, los comentarios y las experiencias recabadas en los estudios de casos y el repaso a la literatura existentes, extrajimos ocho elementos clave que conjuntamente configuran un enfoque para la promoción de la resiliencia. Estos ocho elementos clave no se limitan a describir únicamente *qué* hacer, sino que más bien giran en torno a *cómo* hacer las cosas de otro modo. Lo que este planteamiento aporta a los ‘marcos de resiliencia’ existentes es que se centra en los procesos de promoción de la resiliencia y en el tratamiento de las relaciones de poder entre los distintos actores que intervienen en RRD, ACC y RP que son la causa de muchas vulnerabilidades, y por último, pone el acento en la vida real de las personas en lugar de hacerlo en el sistema

---

4 Metáfora de los grupos de trabajo utilizada por Brian Ingle (Plan UK) en la sesión plenaria.

5 Cabe señalar tres trabajos concretos: Characteristics of a Disaster-resilient Community (Twigg, 2009); el documento de debate n.º 1, The Resilience Renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters (SCR, 2010); Local Adaptive Capacity Framework (ACCRA, 2012).

Figura 2 | El marco ACCRA de análisis de la capacidad de adaptación local



El ‘marco de resiliencia’ de Twigg (2009) descompone el concepto en muchas características e indicadores con el fin de describir cuál es la situación ideal de las comunidades resilientes, por una parte, y el entorno propicio, por otra. Está basado en las cinco acciones prioritarias formuladas en el Marco de Acción de Hyogo (2005) y está orientado hacia los resultados. La cuestión sigue siendo cómo llegar a esa situación ideal en un contexto concreto. La Alianza para la Resiliencia ante el Cambio Climático de África (ACCRA, por sus siglas en inglés) ha elaborado un segundo marco de resiliencia llamado ‘marco de capacidad de adaptación’. Este marco gira en torno a cinco dimensiones que contribuyen a la capacidad de adaptación (resiliencia) de un sistema en un contexto concreto: los activos de la población,

las instituciones y los derechos, la innovación, los flujos de conocimiento y una forma de gobernar flexible y mirando hacia el futuro (figura 1). Este marco examina la capacidad de adaptación y la resiliencia de los pueblos con distintos prismas y desde diferentes ángulos. Centrarse en las ‘dimensiones’ o los ‘componentes’ de la resiliencia oculta las conexiones entre estas dimensiones que han de analizarse si se quiere entender cómo promoverla y reducir la vulnerabilidad. Así, el acceso a los activos se regula mediante instituciones que determinan quiénes se benefician de la normativa y de la toma de decisiones y quiénes no.

Nuestra experiencia con muy diversos actores en Indonesia, Bolivia y Etiopía, y en Bruselas se ha centrado especialmente en las interacciones, la cooperación y los desencuentros entre agencias y sectores, entre las ONG de ayuda humanitaria, entre las comunidades vecinas y entre los estratos superiores e inferiores de la Administración. Resultó que el funcionamiento de las instituciones, la vinculación de distintos sistemas de conocimiento e información y la cooperación y coordinación entre las diversas partes interesadas dejaba mucho que desear y apareció una voluntad clara de mejorar esas interacciones. Aunque la cooperación y la coordinación no pueden planificarse de antemano, son la resultante de múltiples interacciones, pugnas, debates y negociaciones entre los distintos agentes a varios niveles. De ahí que hagamos especial hincapié en la flexibilidad y en una planificación de proceso gradual. Además, las claves de este manual abordan las cuestiones de *cómo* lograr las características de una comunidad resiliente (Twigg, 2009), *cómo* analizar y participar de las cinco dimensiones que identificadas por ACCRA que contribuyen a las capacidades de adaptación; y *cómo* propiciar una interacción y un compromiso susceptibles de conducir a una mayor cooperación y a la creación de voluntad política.

Las oportunidades de diseñar un proceso operativo mencionadas en las entrevistas realizadas en los tres países se centran en el concepto transversal del riesgo, que tomamos como punto de partida. Las evaluaciones y la gestión de riesgos tienden a adoptar una perspectiva tecnocrática, centrándose en las catástrofes naturales y en las soluciones para las infraestructuras físicas, sin prestar la atención que se merecen a las experiencias subjetivas de la población y de los actores locales. Cuando se integran los análisis de riesgos en las intervenciones de desarrollo, incluyendo su seguimiento y evaluación, se obtiene una imagen completa que podría denominarse el ‘escenario global de riesgos’ a los que se enfrenta una población. Históricamente, la RRD tiende a mirar hacia el pasado para evitar que se repita, mientras que, por su parte, la ACC estudia los efectos del cambio climático y su comportamiento en

el futuro para prevenirlos. El marco cognitivo de la población no contempla necesariamente estos plazos, como tampoco sucede con los donantes. Así pues, parece fundamental ampliar el horizonte temporal y trabajar a distintas escalas. Aunque mucha información está rodeada de incertidumbre y los resultados de las actuaciones son impredecibles, lo más probable es que una planificación de proceso y unas intervenciones paso a paso aumenten la flexibilidad, la pertinencia y la idoneidad de los programas y las intervenciones de cara a la resiliencia. Todo esto guarda relación con la gestión de las incertidumbres, algo a lo que no acostumbran ni la población local ni el personal operativo ni, sobre todo, los donantes, quienes reclaman previsibilidad y responsabilidad.

Nuestra visión de la resiliencia consta de ocho puntos claves de análisis y acción que tienen por objetivo promoverla y en cuyos detalles se profundizará en los siguientes apartados del manual (véase figura 3). Las claves no siguen ningún orden específico, con la salvedad de la primera, que sustenta todo el enfoque de la resiliencia 2.0: el escenario global de riesgos que sufre la población.

### **CLAVE 1**

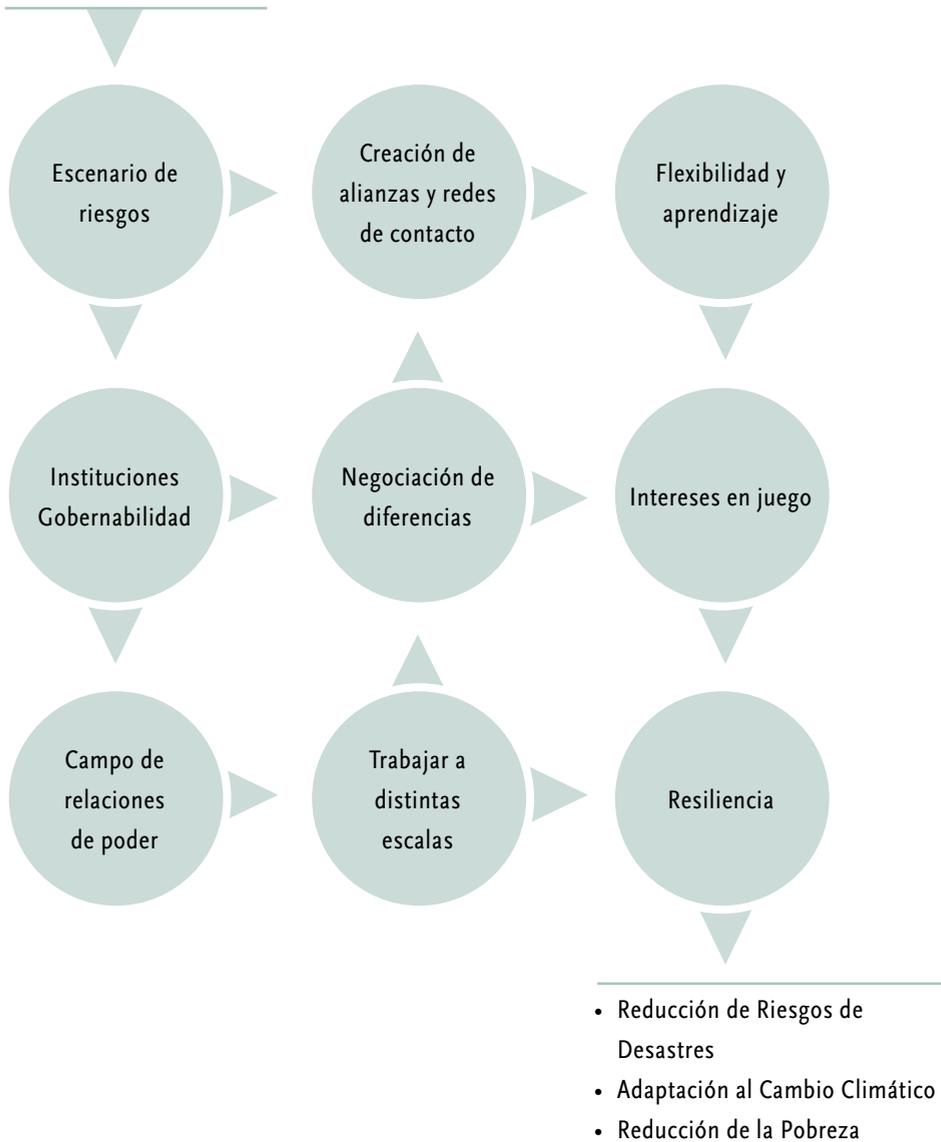
#### **Explorar y analizar el escenario de riesgos de la población**

Para asegurar que las intervenciones son pertinentes, apropiadas, y prioritarias para la población local, es importante explorar y analizar el escenario de riesgos de la población. El término alude al amplio abanico de riesgos a los que está expuesta la población local, como son los riesgos de catástrofe, así como los resultantes de enfermedades, hambrunas, desempleo, inseguridad de los derechos sobre la tierra o violencia. La población local nos exhortó no solo a identificar los riesgos de desastres inmediatos, sino también a entender el porqué de su exposición a ellos, refiriéndose a los factores de riesgo subyacentes, y cómo los afrontan y sobreviven a las crisis. Si limitáramos nuestra atención a las catástrofes en sí, podría ocurrir que no reparásemos en otras cuestiones más acuciantes para la comunidad, lo que quita sentido a las intervenciones, además de ser un despilfarro de recursos escasos y de energía.

Otro motivo por el que es importante investigar el escenario de riesgos es entender cuáles son las distintas perspectivas de riesgo que coexisten entre las comunidades y en su propio seno y que pueden provocar tensiones entre grupos de personas. Entender correctamente la percepción que tiene cada uno y cómo se conecta con el ámbito sociopolítico brinda la oportunidad de asumir un papel en el diálogo y la negociación entre comunidades y grupos sociales distintos.

**Figura 3 | Enfoque de Resiliencia 2.0: puntos claves de análisis y de acción para promover la resiliencia a nivel de la comunidad**

- Riesgos de Desastres
- Cambio climático
- Pobreza



## **CLAVE 2**

### **Explorar las instituciones y el contexto de la gobernabilidad**

A nivel (inter)nacional, las instituciones, las políticas, los planes y la financiación suelen estar desvinculados de la realidad local y dirigen buena parte de sus esfuerzos a resolver un solo problema. Esta desconexión limita la cooperación entre los agentes estatales y de otra índole y dificulta la integración de las políticas, acciones e intervenciones indispensables para promover la resiliencia. Por ‘gobernabilidad’ nos referimos en este caso al abanico de instituciones, agentes, relaciones y estructuras institucionales, así como a los procesos interactivos en los que las autoridades locales (legítimas o controvertidas), y las organizaciones privadas y voluntarias ejercen su poder y/o derechos con el fin de conseguir resultados favorables, ante todo, para sí mismos. Es fundamental entender esos numerosos procesos interactivos que intervienen en la gobernabilidad antes de perfilar una acción oportuna: preguntas tales como ‘¿por qué existen demoras o reticencia a cooperar a distintas escalas y niveles?’ y ‘¿cuáles son las consecuencias de estos procesos para las comunidades locales?’ ofrecen pistas que permiten definir una acción más estratégica para promover la resiliencia.

## **CLAVE 3**

### **Analizar el campo de las relaciones de poder y las conexiones entre las partes interesadas**

Realizar un análisis exhaustivo de los intereses, los valores, la situación, el grado de responsabilidad y de capacidad de las partes, los espacios políticos en los que interactúan, aumentará las oportunidades de definir estrategias y programas que aborden con eficacia los puntos de desconexión y las barreras, y que optimicen las posibilidades de fomentar la cooperación en pro de la resiliencia. Esta clave retoma los pasos anteriores y profundiza en la naturaleza de las relaciones entre las partes interesadas y en los rasgos más profundos de los agentes que caracterizan el campo de juego político. Un análisis de las relaciones y de las posiciones de poder completará los conocimientos existentes con un estudio más detallado del origen de la pobreza, de vulnerabilidad de la población a los riesgos de desastres y de las injusticias sociales que van de la mano de las diferencias de poder y de mal gobernanza (CARE, 2012).

#### **CLAVE 4**

##### **Fomentar la resiliencia mediante la colaboración con partes interesadas que compartan una filosofía similar**

Por sí mismas, las comunidades no pueden resolver todas sus situaciones de riesgo, y las autoridades locales no se mueven en el nivel administrativo adecuado para abordar los factores de riesgo subyacentes. Por consiguiente, la población local ha de colaborar con un marco institucional más amplio. Los vínculos horizontales con otras organizaciones comunitarias son útiles para facilitar la alerta temprana, compartir las labores de incidencia y presión política, plasmar las preocupaciones comunes y aumentar su legitimidad como representantes locales, así como resolver desavenencias y reducir tensiones entre localidades. Las relaciones verticales con las autoridades e instancias de poder hacen posible que se escuchen las voces locales a nivel de distrito, provincia o nación, así como acceder a los recursos financieros nacionales para la RRD. La experiencia ha demostrado que la población local no debe esperar a que el Gobierno cree un entorno propicio, sino que ella misma puede acceder a espacios políticos –o crearlos– en los que negociar medidas de seguridad y de mitigación.

En el caso de las agencias de cooperación, también es importante entablar contacto con partes interesadas de filosofía similar para coordinar los apoyos, aunar recursos y movilizar una ‘capacidad de acción efectiva’. Por ‘capacidad de acción efectiva’ se entiende el reconocimiento de una acción social que introduce un antes y un después en una situación existente o en un curso de acontecimientos (Long, 1992). Una acción efectiva exige la organización y la movilización de capacidades y se apoya en la aparición de una red de agentes que se vuelcan en parte –raro es que lo hagan por completo– en el proyecto de un tercero o de otros agentes. Desde un punto de vista local, uno mira hacia arriba y hacia los lados en busca de un espacio de maniobra dentro del contexto institucional más amplio en el que las partes interesadas interactúan con conocimientos y poderes de distinta índole (véase clave 3).

#### **CLAVE 5**

##### **Negociar las diferencias de intereses, valores y escalas entre los actores**

Esta clave concreta ofrece pistas e ideas sobre las formas en las que las comunidades en situaciones de riesgo y los cooperantes pueden entrar en el campo de acción político e interactuar con partes interesadas que tengan posturas, valores e intereses distintos o incluso encontrados. Los ejemplos de Etiopía, Indonesia y Bolivia ilustran de manera clara la existencia de puntos de vista contrapuestos y de intervencio-

nes ineficaces en cuanto a reducción de riesgos, más que un ejemplo de consenso y coordinación. El origen de esta disparidad de concepciones no es ni cultural ni accidental, sino que es inherente a la posición social de las partes interesadas, mientras que las posibilidades de la población están vinculadas al marco institucional local. El objetivo de la colaboración y la interacción de la población con otros agentes interesados es reconfigurar las instituciones y relaciones con las autoridades, de tal manera que estas no puedan eludir su responsabilidad de crear un entorno seguro.

Esta clave aborda las estrategias de negociación desde la premisa de que la población local tiene capacidad de acción, aunque su margen de maniobra sea reducido. Además, se considera que las intervenciones en materia de RRD, ACC y RP constituyen procesos negociados y no la mera ejecución de un plan de acción preconcebido, enfocado a conseguir unos resultados. Por medio de la negociación, del diálogo y, en ocasiones, de la confrontación, la población local –con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil– podría aumentar sus posibilidades de reducir su vulnerabilidad buscando conectar con agentes poderosos como forma de hacerse oír en la esfera política, de acceder a recursos y puestos políticos y de ejercer el poder para lograr seguridad y amparo tanto en el plano local como nacional. Promover la resiliencia significa acometer una revisión y una transformación de las relaciones y las instituciones que obligue a los agentes relevantes a asumir sus funciones y responsabilidades antes, durante y después de un desastre (de origen climático) en un entorno que se halla en constante cambio. Promover la resiliencia supone cambiar la *manera* que tenemos de relacionarnos con otros agentes y no *lo que* hacemos.

## **CLAVE 6**

### **Trabajar a distintas escalas: asociar las intervenciones a nivel local con un enfoque de ecosistemas**

Esta clave hace hincapié, en primer lugar, en las dimensiones *espaciales* de la adaptación al cambio climático, la reducción de riesgos de desastres y la reducción de la pobreza. Cuando se producen inundaciones río abajo y en zonas costeras, suele ser acertado en términos de estrategia implicar a las comunidades y a los agentes de aquellas localidades río arriba en las que se haya degradado el medioambiente y aprovechar las intervenciones para abordar los factores de riesgo subyacentes. Por otra parte, algunas estrategias de respuesta a la crisis poseen también una dimensión espacial, como los pastores trashumantes del sur de Etiopía, que se trasladan con su ganado a zonas menos afectadas cuando azota la sequía. Además, la política interviene en decisiones que conciernen a las personas, sus relaciones y su espacio

y, por tanto, esta clave recalca nuevamente la dimensión política que comporta la ordenación del territorio, los usos del suelo y la gestión de los recursos medioambientales.

### **CLAVE 7**

#### **Diseñar intervenciones flexibles en constante proceso de revisión**

El cambio climático se traduce en patrones meteorológicos erráticos y en un incremento del nivel de incertidumbre de las poblaciones locales. Las formas tradicionales y actuales de afrontar los riesgos climáticos se quedan cortas, debido en parte a las otras presiones sociales, económicas y políticas que acucian a la sociedad. ‘Impredecible’ es el adjetivo que mejor define el mundo que nos rodea, formado por sistemas dinámicos interconectados e interdependientes que producen resultados inciertos. Lo normal es el cambio!

Para los responsables de las políticas y los cooperantes, aceptar la incertidumbre y la imprevisibilidad como parte de la realidad diaria es todo un reto que obliga a la reflexión y a una planificación de tipo adaptativa. Esto supone reconocer los intereses y las prioridades de la población como punto de partida en lugar de ejecutar proyectos preconcebidos. Las intervenciones se diseñan paso a paso sabiendo lo justo del presente y, al mismo tiempo, aceptando un futuro incierto. Mediante procesos de búsqueda de sentido y ciclos repetidos de acción-reflexión, se analizarán las pautas resultantes de forma a apoyar las positivas y corregir las que no lo sean. Esta forma de trabajar y relacionarse con la población local abre nuevas posibilidades de garantizar la pertinencia, la idoneidad y la eficacia de las intervenciones.

### **CLAVE 8**

#### **Ser conscientes de lo que se juega cada uno**

El término ‘resiliencia’ es sinónimo de buenas intenciones y transmite una imagen más positiva que ‘vulnerabilidad’. Sin embargo, tras él se ocultan las ideologías, los intereses y los puntos de vista variopintos de los distintos agentes sobre cómo alcanzarla, tal y como muestran los análisis en cada país. En estrategias de adaptación o de gestión de riesgos rara vez ganan todos, todos los grupos sociales y los ecosistemas, y algunas respuestas pueden acentuar la vulnerabilidad de otros. Por ello, es importante que las intervenciones dirigidas a fomentar la resiliencia sean sensibles, sepan cuál es su impacto en la población y en el medioambiente, y eviten provocar nuevos riesgos o conflictos.

## CLAVE 1

# Explorar y analizar el panorama de riesgos de la población

## ¿Por qué es importante?

### Explorar y analizar el escenario de riesgos de la población

Para asegurar que las intervenciones son pertinentes, apropiadas, y prioritarias para la población local, es importante explorar y analizar el escenario de riesgos de la población. El término alude al amplio abanico de riesgos a los que está expuesta la población local, como son los riesgos de catástrofe, así como los resultantes de enfermedades, hambrunas, desempleo, inseguridad de los derechos sobre la tierra o violencia. La población local nos exhortó no solo a identificar los riesgos de desastres inmediatos, sino también a entender el porqué de su exposición a ellos, refiriéndose a los factores de riesgo subyacentes, y cómo los afrontan y sobreviven a las crisis. Si limitáramos nuestra atención a las catástrofes en sí, podría ocurrir que no reparásemos en otras cuestiones más acuciantes para la comunidad, lo que quita sentido a las intervenciones, además de ser un despilfarro de recursos escasos y de energía.

Otro motivo por el que es importante investigar el escenario de riesgos es entender cuáles son las distintas perspectivas de riesgo que coexisten entre las comunidades y en su propio seno y que pueden provocar tensiones entre grupos de personas. Entender correctamente la percepción que tiene cada uno y cómo se conecta con el ámbito sociopolítico brinda la oportunidad de asumir un papel en el diálogo y la negociación entre comunidades y grupos sociales distintos.

## Puntos de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

#### Elegir a las comunidades atendiendo a criterios basados en necesidades, geográficos y estratégicos

Elegir a las comunidades que participarán en un programa es siempre un ejercicio delicado para las organizaciones de cooperación, puesto que entraña múltiples consideraciones y presiones para actuar en un lugar concreto y no en otro. Para estas organizaciones es necesario entablar múltiples relaciones con varios agentes que, a su vez, ejercen presión en el proceso de selección. Para seguir recibiendo financiación, han de presentar a los donantes resultados positivos y eficientes y acreditar la legitimidad de su acción al estar al servicio de los más necesitados. Estas dos exigencias no siempre son compatibles y, cuando escasean los recursos, la selección suele amoldarse a las condiciones que impongan los donantes. Otros factores, como la necesidad de perfilar la organización, sus prioridades y sus valores en sentido amplio, los intereses personales de su plantilla, y cuestiones de accesibilidad y seguridad, prevalecen en ocasiones sobre criterios tales como la gravedad de la exposición al riesgo de la comunidad y su vulnerabilidad. Los organismos de ayuda tienden a elegir a las comunidades destinatarias de sus programas entre las denominadas ‘áreas de intervención seguras’, que ofrecen más posibilidades de éxito, en lugar de decantarse por zonas alejadas o por aquellas que más precisan de su ayuda. Hay motivos estratégicos que intervienen en la selección de una comunidad como, por ejemplo, la ‘posible aparición de nuevos riesgos en la zona’ con el fin de alertar a las comunidades sobre ellos, como pueden ser prospecciones mineras susceptibles de deteriorar el medioambiente y provocar corrimientos de tierra e inundaciones en el futuro.

#### Recuadro 1 | Abandono de las comunidades indígenas remotas del norte de Bolivia

---

Durante el primer seminario de Resiliencia celebrado en Cobija (Bolivia), los representantes de las comunidades indígenas, pese a ser minoría en el distrito, fueron muy francos y reclamaron activamente que se prestara atención a la causa indígena. El mediador explicó después que muchas ONG no trabajan en zonas remotas y lejanas como aquellas donde viven las comunidades indígenas, porque es difícil, lleva mucho tiempo y es costoso llegar hasta ellas. En su lugar, las ONG buscan el camino fácil trabajando con las comunidades próximas. De esta forma, se priva a algunas de recibir asistencia.

---

Normalmente, las comunidades afectadas por catástrofes recurrentes de pequeña envergadura constituyen la vía de entrada para integrar RRD, ACC y RP. Sin embargo, seleccionar comunidades con el fin de promover la resiliencia no es solo una actividad que deba realizarse al inicio del proceso de intervención, sino que debe ser un factor constante. Para integrar las implicaciones espaciales y de largo plazo del cambio climático y del cuidado y la recuperación del medioambiente se requiere una visión más estratégica a la hora de realizar la selección de la comunidad, apostando por el enfoque más adecuado. Cuando se producen inundaciones río abajo y en zonas costeras, desde un punto de vista estratégico, suele ser inteligente implicar comunidades y agentes que están río arriba, y establecer vínculos entre ellos gracias a la intervención (véase clave 5).

Pistas o preguntas clave que plantear a la hora de seleccionar una comunidad:

1. ¿Cuál es la zona más afectada por las catástrofes o con mayores pérdidas?
2. ¿En qué zona la población experimenta dificultades para hacer frente a una catástrofe y recuperarse de la misma?
3. ¿Qué zonas reciben menos atención y son de difícil acceso?
4. ¿Qué zona se verá probablemente afectada en un futuro (próximo)?
5. ¿Qué zonas deben estudiarse, integrarse desde un punto de vista geográfico y de ecosistemas para reducir los riesgos en zonas afectadas por catástrofes?
6. ¿Cuáles son los principios, objetivos, valores e intereses de la organización de cooperación?
7. ¿Se puede convencer a los donantes para que se decanten por comunidades de zonas remotas y que apenas reciben atención?
8. ¿Qué grado de organización, voluntad y disposición a participar en actividades de reducción de riesgos demuestra la comunidad tanto a nivel comunitario como más allá del mismo?

## **PUNTO DE ACCIÓN 2**

### **Adoptar una perspectiva centrada en las personas en lugar de implicar a la población en un proyecto preconcebido**

Las comunidades locales recalcaron que querían participar en la conceptualización de las intervenciones dirigidas a mejorar sus vidas. Muchas de las víctimas de catástrofes o crisis rara vez tienen la ocasión de ser oídas, porque carecen de voz en los sucesos y decisiones que determinan el destino de sus vidas. Los profesionales de la cooperación hablan con los afectados, pero fundamentalmente con el objetivo de recabar datos y cifras sobre el impacto inmediato de la catástrofe y las necesidades

a corto plazo, para poder cumplimentar los formularios de evaluación de necesidades y no necesariamente para entender qué sentido da la población a estos sucesos recurrentes o cómo utilizan los recursos de los que disponen para mitigar o superar la crisis.

Para poder prestar una asistencia más pertinente, es fundamental que los cooperantes cedan la palabra a la población local para que cuenten sus historias personales, escuchen qué es lo que les preocupa y comprendan la dificultad y complejidad de la situación. Es más, ‘escuchar a la población’ significa actuar después de conocer las prioridades de la gente en cuanto a soluciones estructurales, en lugar de formular preguntas que se ajustan a planes preconcebidos. La percepción de los riesgos que tiene la población local marca la dirección de las actuaciones y da forma a las intervenciones.

Puede recurrirse a instrumentos tales como ‘narraciones’, ‘tradición oral’, ‘relatos de vida’ y ‘el enfoque de la estrategia de supervivencia’ (Boàs et al., 2006), que dan la oportunidad a la población de hablar de sus vidas y modos de subsistencia para entender cómo se las arreglan en circunstancias adversas y qué significado otorgan a estos sucesos. Además, las herramientas de participación son fundamentales para tomar conciencia de cómo implicar a la población (véase *Manual de la participación*, 2009, de ALNAP y Groupe URD), junto con un repaso a la literatura para entender mejor su contexto histórico y situar sus relatos en una perspectiva más amplia.

### **PUNTO DE ACCIÓN 3**

#### **Percatarse de que existen distintas formas de definir y hacer operativo el concepto de ‘comunidad’**

El término ‘comunidad’ es polisémico y, por ende, está acotado de muy diversas formas. Cuando se inician intervenciones de RRD, ACC y RP, se plantea el debate de dónde empieza y dónde termina la comunidad. Si se pregunta a la población local qué entienden por ‘comunidad’, se observará que primeramente la conciben como un grupo social, como afiliaciones políticas y religiosas; o como los descendientes de unos ancestros concretos que fijan barreras sociales. En segundo lugar, con ‘comunidad’ designan estructuras y regulaciones concretas, como ayuntamientos, regímenes de trabajo recíproco, normas por las que se rige el acceso a recursos como el suelo, el agua y los bosques, y su gestión, y que establecen los límites geográficos y territoriales. Juntos, estos dos significados actúan como nexo entre la población y su forma de relacionarse con el espacio que establece los límites de la autoridad (es decir,

quién es responsable de algo o responde por ello). En resumen:

- Las comunidades tienen fronteras sociales.
- Las comunidades tienen límites territoriales que reflejan sus instituciones y estructuras.
- Las comunidades tienen fronteras jerárquicas o administrativas.

Así pues, cuando se trabaja con una comunidad es fundamental entender las distintas conceptualizaciones del término y ser consciente de sus consecuencias y de sus límites espaciales.

#### **PUNTO DE ACCIÓN 4**

##### **Reconocer la existencia de distintas percepciones del riesgo de un mismo suceso y actuar como puente de unión**

En los últimos diez años se han escrito muchos manuales sobre cómo realizar evaluaciones de riesgos participativas a nivel local. Las O(I)NG y los organismos públicos aplican y adaptan el manual desarrollado por el Centro Asiático de Preparación para Catástrofes (ADPC, por sus siglas en inglés) (Abarquez y Murshed, 2004). Este manual sienta las pautas para la realización de una evaluación riesgos con la participación de las comunidades. Sin embargo, no se pronuncia sobre cómo proceder cuando el personal de campo y distintos grupos de personas dentro de una misma localidad o entre varias perciben los riesgos de modo distinto, explican de manera diferente la causa de las catástrofes y quiénes las padecen, o (ab)usan (de) los enfoques participativos para atender sus intereses particulares. Las soluciones a los riesgos no tienen por qué reportar los mismos beneficios a todos.

Por ejemplo, en Khulm (Afganistán), las ‘inundaciones son sinónimo de destrucción’ para quienes viven río arriba y centran sus esfuerzos en protegerse de ellas, colocar sacos terreros, construir de canales de riego y ejercer presión para la adopción de medidas de protección junto a la toma del canal. Por el contrario, las ‘inundaciones son una bendición’ río abajo para los agricultores que dependen de ellas para disponer de agua de riego en primavera. Redunda en interés suyo mantener una buena relación con quienes viven río arriba, puesto que dependen de ellos para tener agua potable y de riego. Este es un ejemplo de cómo la gente percibe de manera diferente el riesgo ante una misma catástrofe, de cómo dichas percepciones son inherentes a la posición social de las personas y de cómo las opciones que se les presentan están vinculadas al marco institucional local, en este caso, a la normativa que regula la distribución del agua. Del mismo modo, hombres y mujeres

difieren también a veces en la percepción del riesgo, al igual que en la definición de sus prioridades a la hora de actuar para atajarlo.

---

**Recuadro 2 | Importancia de reconocer distintas percepciones del riesgo entre comunidades adyacentes: el caso de Kalimantan (Indonesia)**

---

En Kalimantan (Indonesia), la población (indígena) local señaló que los incendios son el riesgo más grave en su zona, puesto que repercuten negativamente en sus medios de vida. Atribuyen los incendios forestales a los cambios operados en su entorno desde los años sesenta del siglo XX, cuando las contratas accedieron a la zona para iniciar su explotación forestal, pero sobre todo desde los noventa, cuando dio comienzo el proyecto Mega-Rice que el Gobierno de Suharto puso en marcha. La población local vivía desde hacía generaciones de los bosques, donde practicaba la tala y quema para cultivar el suelo según los rituales y las normas *adat*<sup>6</sup>. Por aquel entonces los incendios estaban controlados y nunca arrasaron grandes superficies, como sucedió en 1997-1998 o en 2002-2003. La situación cambió cuando el Gobierno central decidió talar las zonas forestales de la región de Kalimantan Central y transformar un millón de hectáreas de turberas forestales ‘no productivas’ y escasamente pobladas en arrozales en un intento de aliviar la escasez de alimentos del país, cada vez mayor. El Gobierno realizó una cuantiosa inversión en la construcción de canales de riego y en la limpieza de árboles. Sin embargo, el proyecto fracasó y terminó abandonado, provocando considerables daños al medio ambiente. Debido a la tala de los árboles y el descenso de los niveles de aguas subterráneas, las turberas se convirtieron en zonas con un riesgo elevado de incendio, especialmente durante la estación seca. Cuando se preguntó por esta amenaza a la población local que vivía en las zonas de transmigración, como en la localidad de Lamunti, la respuesta fue que la inseguridad de sus derechos sobre la tierra y las localidades que carecían de reconocimiento oficial eran los riesgos más acuciantes. Mientras estas poblaciones no se legalizasen formalmente y obtuvieran el reconocimiento de unidad administrativa oficial, legalmente no tendrían voz, no podrían presentar planes ni oponerse a aquellas políticas y normativas que no les reportasen beneficios. Cuando los profesionales de la ayuda desconocen las distintas percepciones de los riesgos que tiene cada localidad, sus intervenciones carecen del apoyo de la población local en su totalidad. Así pues, han de ser sensibles a las variaciones de las prioridades de los riesgos.

---

6 El término ‘adat’ alude a las normas culturales, los valores y las leyes y prácticas tradicionales.

En lugar de llevar a cabo un ejercicio de evaluación global de los riesgos para la comunidad, los profesionales de la cooperación y los equipos de terreno tendrán que adentrarse en el lugar y conocer y relacionarse con los distintos grupos de personas, y no centrar exclusivamente su atención en los grupos más vulnerables. En el siguiente ejemplo se describe cómo un equipo de terreno investigó quién es quién en la localidad.

**Recuadro 3 | Entrando en contactos con la población de Sambiroto, en el distrito de Pati, en Java Central (Indonesia)**

---

Una ONG eligió Sambiroto –situado junto al curso del río Tahu, que discurre desde el monte Muria hasta el mar– porque había sufrido una inundación muy devastadora en 2006. Las inundaciones son frecuentes. La ONG local tiene el objetivo de reducir los riesgos de catástrofe y poner freno a la degradación medioambiental. Agung, miembro del personal de campo, conocía a una persona en Sambiroto que trabajaba en el mercado de pescado. A través de él, se puso en contacto con Elistiono, el jefe del grupo de pescadores de la localidad. Este grupo está adscrito a la cofradía de pescadores de subdistrito, encabezada por Seroto. Para conocer cuál era la situación en Sambiroto y presentar la ONG, Agung también se puso en contacto con los funcionarios y la comadrona de la localidad, llamada Annie. Además, se reunió con los vendedores del mercado, con grupos religiosos, con jóvenes y con Mohammed Matun, miembro del órgano legislativo de la junta de distrito y asesor de los pescadores. De los 3.900 hogares de Sambiroto, el 75 % está constituido por pescadores tradicionales; el 20 % se dedica a la acuicultura y el 5 % son agricultores.

Por las conversaciones mantenidas con todos estos agentes, Agung se enteró de que las inundaciones afectaban a los acuicultores, los pescadores y los productores de arroz de la localidad. En alguna que otra ocasión el dique se había derrumbado, provocando daños a arrozales y viviendas y arrastrando consigo los peces. Los acuicultores y los agricultores atribuían las inundaciones a la deforestación río arriba, mientras que los pescadores culpaban de su problema a la ‘sedimentación’, que provoca que el río rebase los diques y, lo que es más importante, les impide acceder al mar cuando quieren ir a pescar en bajamar. Este fenómeno les obliga a arrastrar las embarcaciones por la arena hasta llegar al mar. Es una ardua labor que requiere de numerosas manos y varias horas para poder trasladarlas desde el ‘puertecito’ del río hasta el mar. Sus artes no les permiten pescar de noche ni esperar a que haya pleamar para zarpar. Normalmente pescan de 4.00 h a 16.00 h.

Más que peces grandes, capturan gambas y cangrejos.

Tras una evaluación inicial, Agung –con el apoyo de la oficina local de la ONG– concluyó que los pescadores constituían el grupo más vulnerable de toda la comunidad. Ello se justificaba porque la sedimentación supone una reducción de los ingresos para un amplio grupo marginalizado, el que mayor abandono sufre en la localidad por parte de los funcionarios públicos, que se centran en otras cuestiones más urgentes, como la ausencia de vigilancia efectiva de las zonas pesqueras, lo que provoca la intrusión de pesqueros comerciales en las aguas de los pescadores tradicionales. Si bien los agricultores recibían el apoyo de la Administración tras una inundación, los pescadores se quedaban con las manos vacías. La relación entre los pescadores y otros sectores de la población no es demasiado fluida.

---

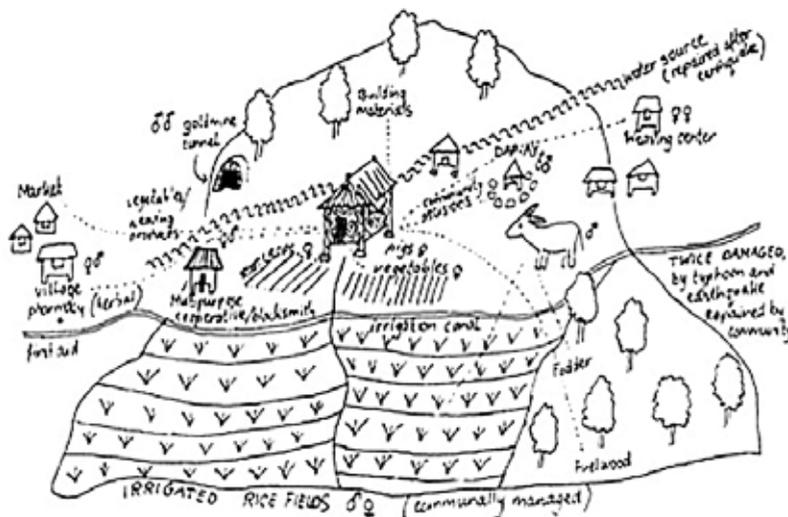
Los ejemplos anteriores revelan, asimismo, la importancia de indagar en la historia de las causas de las catástrofes, así como en los factores de riesgo que pueden explicar por qué cada grupo ve estos sucesos de un modo distinto.

El modelo de presión y alivio (PAR, según siglas en inglés) desarrollado por Baikie et al. (1994) es un instrumento muy útil a la hora de analizar los factores de riesgo subyacentes y entender las razones que explican por qué la población es vulnerable a los riesgos que se derivan de las catástrofes, del cambio climático y de la pobreza. Este modelo permite al personal de terreno preguntar a la población local *por qué* vive en condiciones de inseguridad y a qué se deben las presiones dinámicas subyacentes, lo que conduce a la identificación de las causas profundas de su vulnerabilidad (véase figura 4, páginas 32-33).

Este modelo vincula las inundaciones a las enfermedades, la migración y la inseguridad de los derechos sobre la tierra. Los análisis en los tres países realizados en el marco del proyecto RESILIENCIA relacionan los desastres con la falta de derechos claros sobre la tierra o con disputas relacionadas con acceso a los recursos naturales. El análisis de Etiopía concluyó que las estrategias de reducción de riesgos van más allá de salvar vidas e incluyen la protección de los medios de vida. El riesgo de sequía se asocia a múltiples factores subyacentes como la degradación global del medioambiente, el pastoreo excesivo, la menor disponibilidad de tierras debido a su acaparamiento y el riesgo económico que comporta el abaratamiento de los precios del ganado.

Se sugiere incluir en la evaluación de riesgos un análisis de los recursos naturales que ponga de manifiesto de qué manera cada grupo controla recursos tales como el suelo, el agua, los bosques, el ganado, los pastos, los minerales, etc., o cómo queda excluido del acceso a los mismos. A continuación sigue un ejemplo de un mapa de los recursos diferenciados por género en Filipinas en el que se indica el uso que hacen hombres y mujeres de los recursos y su acceso a ellos. Este instrumento ayuda a establecer, a la hora de buscar soluciones a los riesgos, cuáles son los actores relevantes a nivel local que manejan determinados recursos. En aquellos casos en los que distintas localidades compiten por los mismos recursos, es necesario adaptar la elaboración del mapa de los recursos a la escala necesaria y al tipo de actores que intervienen en esa situación concreta.

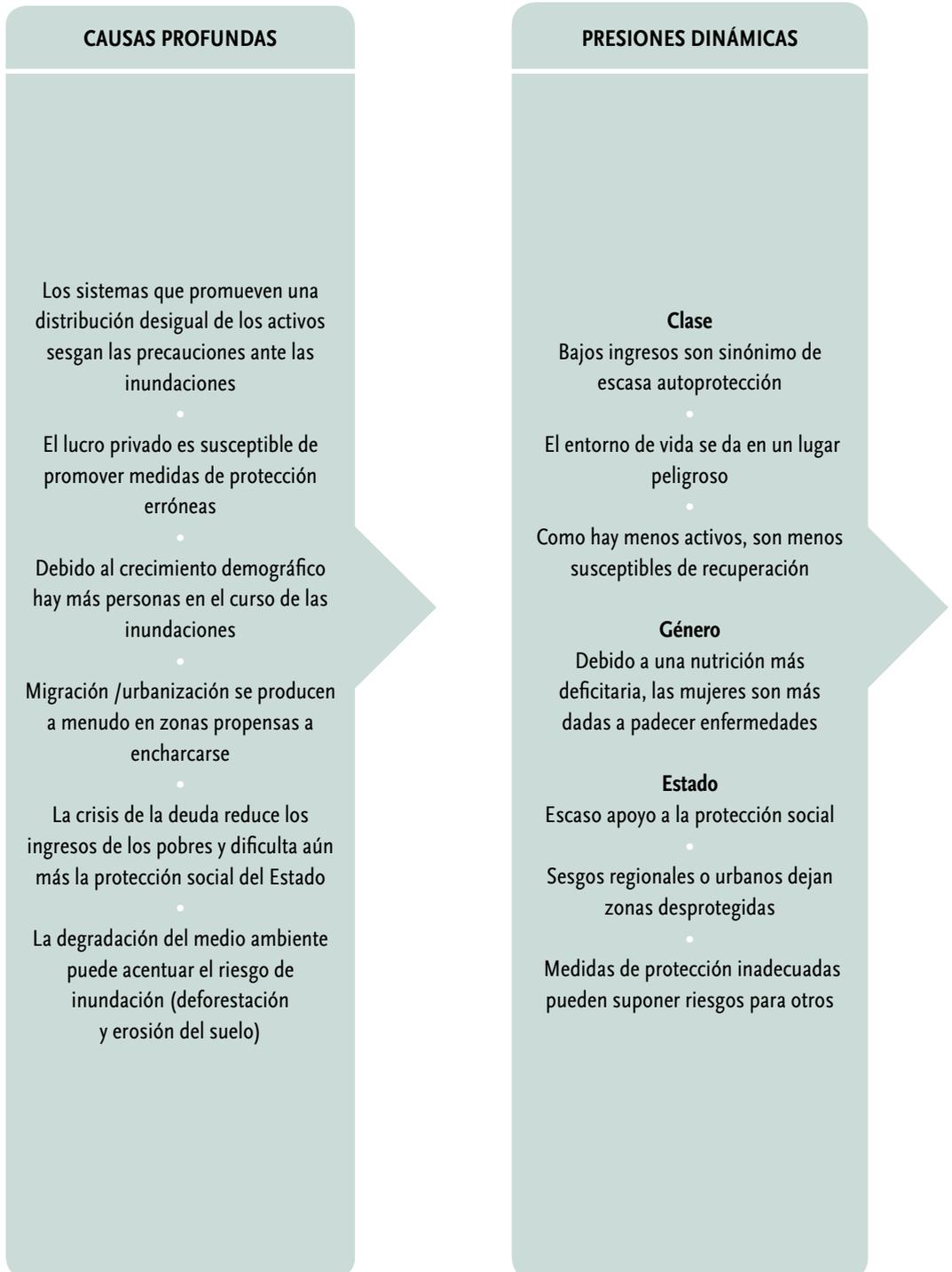
Figura 5 | Mapa de los recursos diferenciados por género en Cordillera (Filipinas)



### Consejo

Antes de definir las intervenciones es fundamental entender el escenario global de riesgos de las comunidades marginalizadas y vulnerables y sus estrategias de adaptación y supervivencia. Es posible que sus prioridades de acción estén muy alejadas del hecho inmediato de la sequía o las inundaciones.

Schéma 4 | Modelo de presión y alivio (PAR)



## CONDICIONES DE INSEGURIDAD

### Entorno físico

*Autoprotección insuficiente*

Vivienda situada en una llanura sin montículos artificiales

- 

Fácil erosión o deterioro de los materiales de construcción de la vivienda (su derrumbe puede provocar lesiones)

- 

Suelo erosionable

### Acciones e instituciones públicas

*Protección social insuficiente*

Sistema de advertencia inadecuado

- 

Exclusión de la protección frente a inundaciones.

- 

Ausencia de cobertura de seguro

- 

Ausencia de vacunación

### Fragilidad económica

Incapacidad para sustituir los activos que puedan perderse

- 

Medios de vida expuestos a trastornos (por ejemplo, ausencia de trabajo remunerado en los campos anegados)

### Salud

Las malas condiciones de salud aumentan el riesgo de infección

- 

El encharcamiento de las zonas residenciales acentúa los vectores de enfermedades

## INUNDACIONES: TIPOS DE PELIGRO

Riadas repentinas

- 

Desbordamiento paulatino de los ríos

- 

Inundaciones pluviales y de agua embalsada

- 

Inundaciones por ciclones tropicales (oleaje marítimo, pluviosidad) (véase Capítulo 7)

- 

Inundaciones por tsunamis

C  
A  
T  
A  
S  
T  
R  
O  
F  
E

## PUNTO DE ACCIÓN 5

### Utilizar los mapas de riesgos como instrumento de diálogo y negociación

En el punto de acción anterior se recalca la posibilidad de que cada agente plantee y explique las catástrofes a su modo. La expresión ‘Plantear y explicar’ hace referencia al sentido que la gente confiere a los sucesos y las experiencias que comportan. La manera que tienen los actores de plantear y explicar las catástrofes repercute en su forma de formular sus prioridades de respuesta y en el tipo de medidas de reducción de riesgos que favorecen. Además, las agencias de cooperación y los órganos gubernamentales se forman sus propias explicaciones de las catástrofes y pueden distar de cómo las entiende y las explica la población local. Todo esto a menudo se traduce en discusiones, reticencias o negociaciones entre los distintos grupos de la localidad, entre distintas localidades o entre las agencias de cooperación y la comunidad.

El siguiente ejemplo ilustra la manera en la que los mapas de riesgos pueden convertirse en instrumento de diálogo para suavizar o reconsiderar las relaciones entre grupos que tienen perspectivas encontradas sobre cómo reducir los riesgos o a quién pedir cuentas.

#### **Recuadro 4 | Los mapas de riesgos como instrumento para facilitar el diálogo entre los distintos agentes de una localidad y entre las localidades río arriba y río abajo para reducir las inundaciones**

---

Agung, miembro del personal de campo de una ONG, promovió un proceso de cartografía participativa de riesgos en Sambiroto (Indonesia). Señaló a la comunidad de pescadores como el grupo más vulnerable de la localidad y les animó a ellos y a sus esposas a observar su entorno con ojo crítico. Se establecieron cuestiones prioritarias como la sedimentación, la erosión costera, el cumplimiento de la normativa de zonificación pesquera, la recogida de basuras, las inundaciones y las sanciones. A continuación, estudiaron qué cuestiones podían abordar por sí mismos y cuáles requerían respuesta administrativa tanto a nivel de localidad como en instancias superiores. Diferenciaron también entre los problemas específicos de este colectivo (cumplimiento de la normativa de zonificación pesquera, sedimentación, sanciones) y los problemas de la comunidad (recogida de basuras, inundaciones, erosión costera).

#### *Revisión de las relaciones a nivel de localidad*

Los pescadores organizaron un seminario con el Gobierno municipal para pre-

sentarles el mapa de los riesgos y estudiar sus problemas, pero este no llegó a celebrarse porque las autoridades de la localidad nunca se mostraron receptivas. Entonces, los pescadores fueron presentando en distintos momentos el mapa a diversos grupos locales, fruto de lo cual se fue incorporando información y se mejoró el análisis. Así, por ejemplo, se averiguó que los acuicultores sufrían las consecuencias negativas de las inundaciones fluviales entre enero y marzo y de la intrusión de agua marina por las marejadas en mayo. Además, sus habitantes moderaron la opinión que les merecía el grupo de pescadores, puesto que dejaron de centrar sus esfuerzos en ‘pescar’ únicamente para hacer suyos también los intereses de la comunidad. Los pescadores nos dijeron que ahora se les consideraba menos ‘problemáticos’. La mayoría coincidió en que las inundaciones y la recogida de basuras –en especial, plástico y vidrio– eran problemas graves que exigen una actuación. Sin embargo, los líderes locales mantuvieron su pasividad, pese a la cobertura mediática que se dio al problema de los residuos.

*Revisión de las relaciones entre Sambiroto, localidad situada río abajo, y Jrahi, situada río arriba*

En 2006 se produjo una riada en el cauce del río Tayu que causó cuantiosos daños y algunas muertes en Sambiroto, aguas abajo. Los habitantes de Jrahi se acercaron hasta allí y brindaron su ayuda para limpiar los escombros y las carreteras, pero solo se encontraron con comentarios negativos. Se les tachó de irresponsables por talar árboles y extraer piedras de las riberas, lo que provocaba corrimientos de tierra, inundaciones repentinas y sedimentación río abajo. Aunque la enemistad de estas comunidades viene de lejos, la población de Jrahi se mostró aturdida ante tal avalancha de acusaciones y reacciones negativas.

La ONG cuenta con personal de campo que trabaja con un grupo de campesinos en Jrahi. Al principio a la población le resultaba raro hablar de ‘catástrofes’, puesto que *‘en Jrahi no las hay’*, o ni siquiera *quería* mencionarlas, pese a la existencia de corrimientos de tierra. El ‘lenguaje de las catástrofes’ era una novedad y el personal de campo junto con algunos dirigentes del grupo de campesinos tuvieron que embarcarse en una recopilación exhaustiva de datos históricos y actuales sobre los cambios experimentados en la utilización del suelo, la gestión del agua y las condiciones medioambientales para convencer a la población de la comunidad y a las autoridades sobre los posibles riesgos catastróficos y la necesidad de abordar la degradación medioambiental. Se presentaron, se comentaron y se corrigieron la evaluación y los mapas de riesgos, y, gracias a las conversaciones y a los debates, la concienciación de la población sobre el acontecimiento, el reconocimiento y

las causas de los corrimientos de tierra y las inundaciones aumentaron con el tiempo. La ONG organizó acto seguido un foro, al que invitó tanto a las localidades de montaña como aquellas situadas río abajo, incluidas Jrahi y Sambiroto. Los dirigentes de las organizaciones comunitarias de Jrahi presentaron su mapa de los riesgos y explicaron la situación forestal, mientras que los de Sambiroto expusieron las condiciones en las que discurría el Tayu río abajo y su impacto en los medios de vida locales. A lo largo de la celebración de reuniones reiteradas y el análisis de los factores de riesgo subyacentes de las inundaciones y de la inseguridad del cauce del río Tayu desde su fuente hasta su desembocadura, los pescadores de Sambiroto fueron abandonando su postura 'culpabilizadora' hacia una actitud de comprensión y respeto de los argumentos de la población de Jrahi. No podía atribuirse exclusivamente a sus habitantes la deforestación y la minería. Los habitantes de Jrahi limpiaban y vendían a los agricultores de Tayu –cerca de Sambiroto– terrenos que estos dedicaban al cultivo de yuca, práctica que se convirtió en un reclamo durante la crisis financiera de finales de los años noventa del siglo XX para la población de otros lugares, que se desplazaba hasta la zona montañosa, donde se dedicaban a la tala ilegal de árboles. Los mapas de riesgos fueron un instrumento fundamental de sensibilización, así como en la mejora y la revisión de las relaciones entre las localidades situadas en las zonas montañosas y río abajo, además de en la creación de un organismo eficaz de presión que luchara por que se reforzara la aplicación de la ley contra la deforestación y la minería.

Se ha establecido un sistema de alerta temprana. Cuando en Jrahi llueve durante más de dos horas seguidas, la organización comunitaria envía un mensaje de texto a su homóloga en Sambiroto comunicándole la previsión de crecida en las tres horas siguientes. La advertencia se comunica a todos los habitantes. Si los pescadores no están faenando, trasladan sus embarcaciones desde su lugar de amarre y se dirigen al mar, donde las riadas no ocasionan daños, mientras que las mujeres se dirigen con los niños y sus pertenencias a lugares más altos, alejados del río. Con la creación de una red de localidades de montaña y río abajo a lo largo del curso de los grandes ríos que discurren desde el monte Muria pretende establecerse una red comunitaria capaz de negociar con el Gobierno y presionarlo para que vele por una planificación del uso del suelo y una protección medioambiental adecuadas. La juventud, concretamente, se muestra motivada y participa de manera activa.

Fuente: Heijmans, 2012

## Pistas

Como cooperantes, es necesario hallar un equilibrio entre varias cuestiones:

- Involucrarse con los sectores más vulnerables, y con las autoridades y con los notables de la localidad, sin sesgos ni prejuicios, para realizar un análisis de los riesgos.
- Actuar como puente de unión para facilitar el diálogo sobre los riesgos con el fin de definir las prioridades en este ámbito y revisar las relaciones entre los distintos grupos de riesgo.
- Entender la naturaleza de las relaciones de poder y de los vínculos entre estos grupos.
- Pasar de una evaluación de los riesgos (identificación, definición y cuantificación) a su análisis (conocer las distintas perspectivas de los riesgos, negociar y dialogar sobre las soluciones, tomar conciencia sobre cuáles se abordan y cuáles no).



## CLAVE 2

# Explorar las instituciones y el contexto de la gobernabilidad

## ¿Por qué es importante?

A nivel (inter)nacional, las instituciones, las políticas, los planes y la financiación suelen estar desvinculados de la realidad local y dirigen buena parte de sus esfuerzos a resolver un solo problema. Esta desconexión limita la cooperación entre los agentes estatales y de otra índole y dificulta la integración de las políticas, acciones e intervenciones indispensables para promover la resiliencia. Por ‘gobernabilidad’ nos referimos en este caso al abanico de instituciones, agentes, relaciones y estructuras institucionales, así como a los procesos interactivos en los que las autoridades locales (legítimas o controvertidas), y las organizaciones privadas y voluntarias ejercen su poder y/o derechos con el fin de conseguir resultados favorables, ante todo, para sí mismos. Es fundamental entender esos numerosos procesos interactivos que intervienen en la gobernabilidad antes de perfilar una acción oportuna: preguntas tales como ‘¿por qué existen demoras o reticencia a cooperar a distintas escalas y niveles?’ y ‘¿cuáles son las consecuencias de estos procesos para las comunidades locales?’ ofrecen pistas que permiten definir una acción más estratégica para promover la resiliencia.

Esta clave se apoya en gran medida en el marco analítico desarrollado para los tres estudios de país en Bolivia, Etiopía e Indonesia. Dicho marco ha permitido observar carencias e incoherencias entre los riesgos que se experimentan a nivel local y la medida en la que estos se abordan, así como determinar los obstáculos y las

oportunidades de colaboración efectiva entre los agentes activos en los ámbitos de RRD, ACC y RP. Por ejemplo, cabe preguntarse si los Gobiernos interpretan y explican los riesgos de catástrofe de la misma manera que las comunidades locales. En caso negativo, ¿a qué se debe? A partir de este análisis, pueden identificarse los puntos de conflicto entre la definición de los riesgos y las estrategias de reducción de los mismos, y resaltar las oportunidades de cara al futuro.

El marco de análisis consta de cuatro fases, a saber:

1. Identificar los riesgos y cómo los perciben los agentes estatales y de otra índole.
2. Identificar las políticas y la normativa vigentes en materia de riesgos y las tendencias en la ordenación del territorio.
3. Identificar las incoherencias entre riesgos y políticas.
4. Identificar los obstáculos que deben abordarse y las oportunidades que aprovechar.

En cada una de las fases deben tenerse en cuenta las distintas partes interesadas y los niveles de actuación. En el cuadro 1 se resumen los distintos niveles y las partes interesadas que pueden identificarse.

Este cuadro puede concebirse también como un cubo, de tal manera que no se visualicen únicamente las relaciones horizontales y verticales, sino también las diagonales, como sucede, por ejemplo, entre una red local de organizaciones de la sociedad civil y un organismo público de ámbito nacional. Para más información, nos remitimos a la nota orientativa de CARE, *Towards Better Governance: Governance context Analysis & Programme Design* (2012).

## Puntos de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

#### **Identificar cómo perciben el riesgo los agentes estatales y de otra índole**

Si bien la clave 1 examina e identifica los riesgos por orden de prioridad de la población local, en este punto se investiga de qué manera otros agentes a los distintos niveles institucionales plantean y explican los riesgos de desastres, esto es, qué sentido dan a los sucesos y las experiencias que les rodean. La forma que tienen los agentes de plantear y explicar los riesgos de catástrofe se refleja en cómo formulan los objetivos y definen las prioridades de respuesta (véanse cuadros 2, 3 y 4). El primer paso, consiste en conocer quiénes son los agentes que intervienen en RRD, ACC y RP cuyas acciones inciden en los riesgos que experimentan las comunidades locales.

**Cuadro 1 | Niveles y partes interesadas a tener en cuenta en la definición, percepción y gestión de los riesgos**

<b>Niveles de actuación</b>	<b>Partes interesadas implicadas</b>
Localidad / comunidad	Miembros de la comunidad, jefe de pueblo, autoridades locales
Local / distrito / regional / nacional	Gobierno / autoridades (local, regional, nacional)
Internacional	Organizaciones de la sociedad civil / ONG (local, nacional, internacional) Organizaciones internacionales / multilaterales Sector privado (local, nacional, inter- / transnacional)

Las percepciones de los riesgos de cada agente que se presentan en el cuadro anterior han sido recabadas por medio de entrevistas independientes mantenidas con cada uno de ellos, así como del diálogo interactivo en el marco de seminarios. Para ello, se les preguntó cómo explicarían la supervención de un riesgo concreto al que la población local concedía prioridad (clave 1) y cuáles eran, a su parecer, las causas subyacentes de los riesgos. Los cuadros ilustran la divergencia de definiciones y opiniones de los agentes y la inmensa variedad de explicaciones. Esto no se debe a que los distintos agentes no sean capaces de ponerse de acuerdo sobre una explicación común, sino porque tienen una visión distinta del mundo e intenciones diferentes en mente por las que se rigen sus actuaciones y estrategias. A veces, cuando se relacionan entre sí, esto es fuente de malentendidos y de confusión, y también de irritación. Estas experiencias emocionales se explican por la existencia de la ‘política’, de una esfera política en la que se produce interacción entre los distintos puntos de vista, los valores y los planteamientos de las catástrofes y los riesgos, y en el que los agentes intentan convencerse entre sí de la explicación que proponen de los riesgos.



**Cuadro 2 | Opiniones discordantes sobre los incendios forestales y las medidas de reducción de los riesgos en el distrito de Kapuas (Kalimantan Central, Indonesia)**

Acteur	Délimitation et explication des feux de forêts	Mesures en faveur de la réduction des risques
Agricultores locales	Los incendios se deben a la instauración del proyecto Mega-Rice. Se talaron los bosques tropicales y, tras drenar las turberas, se transformaron en suelo agrícola, fruto de lo cual estos terrenos se volvieron propensos a los incendios provocados por colillas y prácticas de tala y quema de por parte de actores diversos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tala y quema en superficies de 2 ha máx., con sujeción siempre a la adopción siempre de medidas de seguridad obligatorias.</li> <li>• Recomendación de reforestar las tierras abandonadas y mejorar la gestión del agua.</li> </ul>
ONG y organizaciones de la sociedad civil	Las ONG de conservación de la naturaleza atribuyen los incendios a las prácticas de tala y quema de la población local. Las ONG especializadas en los pueblos indígenas comparten la misma percepción del riesgo que la población local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG de conservación: recuperación de los bosques y de las turberas, y medios de vida alternativos.</li> <li>• ONG indígenas y ecologistas: reconocimiento de las instituciones (entre otros, derechos sobre la tierra) y prácticas dayak; política de quema cero.</li> </ul>
Gobierno	<p>Distrito: los incendios se deben al drenado de las turberas y al desbroce del terreno realizado por las empresas productoras de aceite de palma.</p> <p>Provincia: los incendios se deben a factores naturales, al desconocimiento de la población local y a la falta de equipo de lucha contra incendios.</p> <p>Nacional: se deben al calentamiento global y a la sequía.</p>	Pese a estar en vigor, la mayoría de las políticas y normativas no se cumplen (alerta temprana, quema cero, reducción de los riesgos de catástrofes, técnicas alternativas de desbroce del terreno, reforestación).
Sector privado	Atribuyen los incendios a las prácticas de tala y quema de la población local.	Aplicación de técnicas alternativas de desbroce del terreno a la quema y tala. Sin embargo, recurren a esta última para la ampliación de las plantaciones.

**Cuadro 3 | Opiniones discordantes sobre las inundaciones y las medidas de reducción de los riesgos en Pando (norte de Bolivia)**

<b>Agente</b>	<b>Planteamiento y explicación de las inundaciones</b>	<b>Medidas de reducción de los riesgos</b>
Población local	La población atribuye las inundaciones al cambio del clima. Aceptan el riesgo de inundaciones, puesto que el lago es un medio importante de subsistencia. No les preocupan.	Adaptación de los medios de vida, edificación de viviendas elevadas y construcción de canales para llevar a cabo anegamientos controlados.
ONG y organizaciones de la sociedad civil	Las inundaciones se producen por la deforestación río arriba y más allá de las fronteras para dejar paso a zonas de pasto.	Diversificación de los medios de vida para aumentar las rentas, agua potable y atención sanitaria de emergencia, preparación frente a catástrofes.
Gobierno	Las inundaciones son peligrosas porque las serpientes y los caimanes entran en el pueblo y pueden atacar a las personas.	Evacuación y reasentamiento.

**Cuadro 4 | Opiniones discordantes sobre la sequía y las medidas de reducción de los riesgos en la zona de Boranza (sur de Etiopía)**

Agente	Planteamiento y explicación de la sequía	Medidas de reducción de los riesgos
Trashumantes locales	La sequía se caracteriza por la falta de gramíneas en los pastos donde se alimenta el ganado, el deterioro de las condiciones del ganado y las malas cosechas, que se atribuyen al acortamiento de la estación húmeda y al incremento de la intensidad de las pluviosidad, lo que provoca que la erosión arrastre consigo las semillas de las gramíneas y que el agua se evacue en lugar de filtrarse en el suelo. Solo sobreviven especies espinosas.	Traslado del ganado a mejores zonas de pastoreo y gestión común de las tomas y pozos de agua; gestión de los pastos; solidaridad y seguro social tradicional; control del número de cabezas de la cabaña; sistemas de alerta temprana; diversificación de la ganadería; diversificación de las fuentes de ingresos y constitución de cooperativas.
ONG	La sequía se debe a la combinación del cambio climático y la marginalización de las zonas de pastoreo obra del Gobierno federal, que reduce el acceso a la tierra y a los pastos, lo que aumenta las presiones sociales y los conflictos por el suelo.	ONG de desarrollo: gestión del suelo; mejora de las técnicas de desbroce del terreno; privatización de las tierras, de tal manera que los trashumantes puedan asentarse; captación de agua. ONG de ayuda humanitaria: sistemas de alerta temprana; programas de alimentación del ganado; reducción del censo ganadero mediante el apoyo a las cooperativas e intervención como puente de unión entre trashumantes y comerciantes.
Gobierno	La sequía se debe al cambio climático y se considera un suceso previsible y normal en zonas (semi)-áridas. El Gobierno habla de ciclos periódicos de sequía estacional.	Respuesta humanitaria a la sequía a corto plazo: directrices y normas de emergencia para el sector ganadero; programa de red de seguridad productiva; mitigación del cambio climático y adaptación al mismo; sistema nacional de alerta temprana.
Sector privado	La sequía crea grandes oportunidades de mercado: por ejemplo, existe la posibilidad de comprar ganado a menor precio por la gran oferta, pero este es de peor calidad.	En lugar de comprar ganado a los trashumantes, este se engorda en explotaciones.

La existencia de distintas explicaciones es otro ejemplo de que los agentes definen los problemas asociados a los riesgos a distintas escalas: la población local define y explica el problema de los riesgos en términos del impacto que tiene en sus medios de vida, mientras que los operadores económicos, los organismos de ayuda humanitaria o los Gobiernos nacionales lo hacen en términos de beneficios, mortalidad, estabilidad nacional o volumen de emisión de gases de efecto invernadero. Cuando explican los riesgos, algunos agentes obvian la historia o dejan la dimensión humana a un lado. Lo que sí comparten todos, sin embargo, es que la mayoría de ellos consideran la reducción de los riesgos de catástrofe y la adaptación al cambio climático sus máximas prioridades o, al menos, problemas graves sin etiquetarlos necesariamente como tales, mientras que otros agentes priorizan problemas distintos al cambio climático. No obstante, todos ellos se centran en estrategias de adaptación, prevención o mitigación que integran en sus estrategias locales o regionales de subsistencia.

A partir de los datos recabados, se debe poder dar respuesta a las siguientes preguntas de evaluación:

- ¿Existe entre las partes interesadas un consenso o un entendimiento mutuo del riesgo afrontado (directo e indirecto) y de las causas subyacentes?
- ¿Qué agentes comparten las mismas perspectivas de los riesgos y cuáles no? ¿Existe espacio para el diálogo o para la mediación haciendo que hablen entre sí?
- Cuando los agentes consideran sus máximas prioridades la reducción de los riesgos de catástrofe y la adaptación al cambio climático, ¿por qué resulta tan difícil trasladar estas intenciones a la práctica? ¿Cuáles son los puntos conflictivos? Esta cuestión se analizará en las fases siguientes.

## **PUNTO DE ACCIÓN 2**

### **Identificar las políticas, las instituciones y la normativa existentes en materia de riesgos y las tendencias en la ordenación del territorio**

Esta fase pretende descubrir cuáles son las estrategias vigentes de reducción de riesgos. El análisis de las instituciones, las políticas y la normativa ('las reglas del juego') ayuda a formarse una idea del mecanismo global de gobernanza mediante el trazado del mapa de las instituciones formales e informales.

Las instituciones formales están reguladas, incluyen las normas constitucionales, las leyes, los reglamentos y las políticas. Para que surtan efecto, suelen ir aparejadas de mecanismos sancionadores formales. Las instituciones informales aluden a las

estructuras familiares y de parentesco, así como a las tradiciones y las convenciones sociales. Hunden sus raíces en la historia y la cultura. Con frecuencia son factores decisivos a la hora de modelar los resultados de las políticas en entornos que adolecen de Estados débiles y estructuras de gobernabilidad deficientes. (CARE, 2012). En los países donde el diseño de las normas formales es deficiente, no se desarrollan reglamentos de aplicación de la ley o no se vela por el pleno cumplimiento de las leyes. En muchos casos no siempre existe una distinción clara entre la institución formal y la informal, puesto que las autoridades locales mezclan el derecho oficial con el consuetudinario en la resolución de desavenencias, por ejemplo. Las reglas informales son las que suelen regular de hecho la forma en la que los eventos acontecen. En muchos países en vías de desarrollo, existe una tensión entre las normas formales e informales, lo que con suma frecuencia convierte la política en un terreno impredecible y proclive al conflicto. Esta interacción entre instituciones formales e informales puede describirse de las siguientes maneras (CARE, 2012):

- **Complementaria**

Las instituciones informales respaldan la eficacia de las instituciones formales.

- **Complaciente**

Se aceptan las instituciones formales, pero las informales consiguen eludirlas hasta cierto punto.

- **Sustitutiva**

Las instituciones informales llenan el vacío que dejan la ausencia o insuficiencia de las formales, como en el caso de los mercados informales de crédito.

- **Competitiva**

Las instituciones informales difieren de las formales, las contradicen o las contravienen: las instituciones formales e informales relativas a la propiedad de la tierra en Etiopía (*kallos*) y en Indonesia (*adat*) ilustran este punto.

Se trata de instituciones propias de cada lugar, que se hallan sometidas al influjo de las trayectorias históricas y de la cultura. Por consiguiente, mecanismos institucionales que funcionan en un contexto, no sirven en otros (Jütting, 2003). Jütting (2003) propone prestar especial atención a las jerarquías de las instituciones en cuestión y a cómo las instituciones, a distintos niveles, se influyen mutuamente. El cuadro 5 presenta una jerarquía institucional y su horizonte temporal de cambio.

Las instituciones no son estáticas, sino que se hallan en proceso de cambio y evolución constantes. La relación entre las instituciones y los agentes es recíproca

y dinámica. La población responde a contextos y normas cambiantes. Crean, reproducen y adaptan las instituciones, al tiempo que estas marcan el comportamiento y las percepciones de la población. Las instituciones actúan como punto de referencia de los agentes y únicamente surten efecto en la práctica diaria. La población defiende prácticas e instituciones que revisten importancia para ella y se moviliza a su alrededor o se resisten a aquellas que transmiten o representan algo que consideran ofensivo (Bebbington et al., 2004).

En los tres análisis por país se formularon las siguientes preguntas clave para facilitar el análisis de las políticas y la normativa en materia de riesgos, considerando tanto instituciones formales como informales:

**Recuadro 5 | Preguntas clave cuando se recopilan políticas y normativas en materia de riesgos**

---

- ¿Cómo gestionan los riesgos las distintas partes interesadas a cada nivel?  
*(Pensar en instituciones, mecanismos y normativa existentes, por ejemplo, normas y prácticas tradicionales, derecho oficial.)*
- ¿Qué agentes cooperan en el ámbito de RRD, ACC y RP? ¿Existen asociaciones entre los distintos agentes en estos ámbitos?
- A todos los niveles de gobierno: ¿qué políticas, estrategias y planes de implementación (si los hubiere) se hallan vigentes en materia de RRD y ACC? Analícese también la posible integración de la reducción de los riesgos de catástrofe con la adaptación al cambio climático y la reducción de la pobreza.
- Asignación y gestión de fondos: ¿qué niveles de financiación (porcentaje del PIB) se asignan a RRD, ACC y RP? ¿Hasta qué punto los fondos presupuestados se ponen a disposición por las vías oportunas y se invierten según lo previsto?
- ¿Cómo perciben las distintas partes interesadas la relación entre RRD, ACC y RP?
- ¿Existen un control/refuerzo eficaz de las estructuras y políticas de gestión del riesgo a todos los niveles?
- ¿Existen planes espaciales que garanticen una planificación adecuada de la utilización del suelo y protejan el medioambiente?
- ¿Tienen todas las partes interesadas acceso a la información relevante en materia de riesgos de catástrofe y cambio climático/meteorología?
- ¿Qué opinan las distintas partes interesadas de las políticas, estrategias y pla-

**Cuadro 5 | Jerarquía institucional y horizonte temporal de cambio (adaptación de Jütting, 2003)**

<b>Nivel</b>	<b>Ejemplos</b>	<b>Frecuencia del cambio</b>	<b>Consecuencias</b>
Instituciones ligadas a la estructura social de la sociedad (nivel 1)	Tradiciones, convenciones sociales, valores, normas de género, costumbres.	Dos a tres generaciones, pero pueden cambiar con mayor rapidez en épocas de convulsión/crisis.	Establecen la manera en la que se comporta la sociedad.
Instituciones ligadas a las normas del juego (nivel 2)	Normas que definen el acceso a los recursos, los derechos de propiedad, el sistema judicial.	De diez a cien años.	Definen el contexto institucional más amplio.
Instituciones ligadas a los participantes del juego (nivel 3)	Normas que definen los mecanismos de gobernanza, la autoridad, las relaciones contractuales.	De uno a diez años.	Desembocan en la formación de organizaciones.
Instituciones ligadas a los mecanismos de distribución (nivel 4)	Normas asociadas a la distribución de recursos, como sistemas de seguridad social y ayuda humanitaria.	Horizonte a corto plazo y constante.	Ajustes de los precios, producción, incentivos.

nes oficiales de implantación?

- ¿Existe un claro entendimiento entre todos los agentes sobre las responsabilidades, la autoridad y la toma de decisiones en materia de RRD?
- 

A partir de los datos recabados y expuestos, se debe poder responder a la siguiente pregunta de valoración:

*‘¿Entienden las otras partes interesadas (ONG, sector privado y Gobierno) las estrategias comunitarias de gestión del riesgo? ¿Las avalan o se ven socavadas por planes y políticas regionales e (inter)nacionales?’*

Estas preguntas han sido extraídas del marco analítico acerca de las comunidades resilientes a las catástrofes formulado por John Twigg (2009). Twigg considera que el consenso acerca de las cuestiones en materia de RRD, ACC y RP y de resiliencia son un rasgo fundamental de las comunidades resilientes. Sin embargo, lograr el consenso dentro de una comunidad es tarea ardua, por no hablar entre las diversas partes interesadas con distintas posiciones de poder. Conviene tener esto en cuenta en las siguientes fases.

---

#### **Recuadro 6 | Políticas que debilitan los sistemas tradicionales locales de reducción de riesgos en Borana (sur de Etiopía)**

---

*‘Históricamente, las sequías recurrentes han sido un grave problema en las llanuras etíopes y las estrategias para afrontarlas o adaptarse a ellas son parte inherente de las estructuras sociales tradicionales y de los sistemas de gestión de recursos de las comunidades.’ (AWUOR, 2009).*

Las comunidades cuentan principalmente con las siguientes estrategias de mitigación:

- **Migración** con el ganado hacia zonas donde existan pastos y agua que les permitan mantener su cabaña, así como para limitar los efectos negativos de permanecer demasiado tiempo en un mismo punto frágil. Sin embargo, factores varios, como la privatización y el cercado del suelo, y restricciones al paso de fronteras regionales e internacionales por los trashumantes, especialmente a Kenia, obstaculizan esta práctica. Con estas medidas, el Gobierno pretende limitar la movilidad de los trashumantes y obligarles a asentarse y adoptar una vida sedentaria.

- **Sistemas tradicionales de gestión del suelo** de las zonas de pastoreo durante la estación seca y los llamados '*kallos*'. Las zonas de pastoreo y los pastos propios de la estación seca no se usan durante la época de lluvias para conservarlos en condiciones óptimas de cara a esta época del año o a sequías. Situados cerca de los cauces de los ríos y en zonas de vaguada donde se acumula el agua, las zonas reservadas a la estación seca figuran entre los mejores pastos. Al depender menos de las precipitaciones, las gramíneas siguen creciendo y pueden sustentar a toda una cabaña aunque no llueva o si las precipitaciones son escasas. Sin embargo, puesto que se encuentran entre las mejores tierras de Borana, las zonas reservadas a la estación seca se usan cada vez más para su explotación agrícola o se ocupan con fines privados. Por consiguiente, los trashumantes se ven privados poco a poco del acceso a estas zonas, lo que los hace mucho más vulnerable durante las sequías.
  - **Los '*kallos*'** son las zonas comunales de pastoreo que se mantienen en barbecho cuando no hay sequía y que se reservan como pasto adicional o para la producción de pienso para los animales débiles –vacas en lactación, terneros– cuando llegan momentos difíciles. De esta forma, los animales débiles se ahorran el viaje hasta los mejores pastos que sí realizan los demás. Los '*kallos*' representan aproximadamente una décima parte de toda la superficie que rodea a las comunidades (Hurst, 2011). Sin embargo, estas valiosas tierras son el blanco de ONG y del Gobierno, que quieren destinarlas al asentamiento de los trashumantes, con el consiguiente conflicto por los recursos naturales y la degradación medioambiental.
  - Las ONG y otros agentes de desarrollo no consideran adecuadamente el impacto que tienen las intervenciones que promueven para la sociedad pastoral en su conjunto: en su lugar, se centran en la zona o la comunidad justo donde se produce la intervención. El resultado: algunas intervenciones refuerzan las tendencias negativas a largo plazo ligadas al cambio en los usos del suelo observadas en Borana (Flintan, 2011).
- 

### **PUNTO DE ACCIÓN 3**

#### **Identificar las incoherencias entre los riesgos y las políticas**

Conocer los riesgos existentes, la percepción de ellos que tienen las distintas partes interesadas y cómo se gestionan permite descubrir cuáles son los obstáculos y las oportunidades en el ámbito de la gobernabilidad de los riesgos.

En Kalimantan (Indonesia), por ejemplo, existen opiniones encontradas sobre la causa de los incendios. Algunos apuntan al cambio climático como principal motivo, mientras que otros culpan a las prácticas de tala y quema que llevan a cabo los propietarios de las plantaciones de palmeras aceiteras y a las comunidades locales. Por consiguiente, las políticas y las soluciones en materia de riesgos también difieren. Aunque en Kalimantan existe legislación para prevenir los incendios, no se aplica. En concreto, se hace caso omiso de la política de quema cero para plantaciones, cuando no cae en el olvido. Si bien las ONG conservacionistas culpan a la población local de la deforestación y de los incendios, no puede responsabilizarse únicamente a las comunidades locales de la deforestación. Estas, en cambio, sostienen que la adopción del proyecto Mega-Rice es la principal causa de la deforestación del distrito de Kapuas. La población local explota los bosques de manera responsable, puesto que dependen de ellos en épocas de adversidad. Estos puntos de vista radicalmente opuestos obstaculizan su cooperación a la hora de ejercer presión para que se reforeste, que es lo que tanto las comunidades locales como las ONG quieren conseguir.

Las siguientes preguntas ayudarán a detectar las disparidades (recuadro 7):

---

**Recuadro 7 | Cuestiones clave para detectar incoherencias entre riesgos y políticas**

---

- ¿Dónde se observan carencias e incoherencias entre los riesgos que se experimentan y las políticas y estrategias de reducción de riesgos?
    - *Entre distintas partes interesadas a un mismo nivel: ¿se corresponden entre sí los riesgos existentes, las percepciones de los riesgos y sus estrategias de reducción?*
    - *Entre partes interesadas a distinto nivel: ¿se corresponden entre sí los riesgos existentes, las percepciones de los riesgos y sus estrategias de reducción?*
  - ¿Existen incoherencias entre las políticas y las necesidades/demandas de la población local/los grupos objetivo?
  - ¿Existen legislación, reglamentos, políticas, procedimientos y mecanismos, y se cumplen en la práctica?
  - En su caso, ¿qué actores faltan en el ámbito de RRD, ACC y RP? ¿Dónde existen carencias en la cooperación y el intercambio de información?
  - ¿Son acordes los objetivos de las distintas partes interesadas o existen conflictos de intereses entre ellas?
-

#### **PUNTO DE ACCIÓN 4**

### **Identificar los obstáculos que deben abordarse y las oportunidades que aprovechar**

En esta fase se pretende descubrir los puntos débiles y las oportunidades en materia de reducción del riesgo que deben recalcarce habida cuenta de la urgencia o de las prioridades que la población local establezca. Los análisis de los tres países ponen de manifiesto que obstáculos y oportunidades difieren entre sí y que no existe un modelo que dicte cómo y por dónde empezar. En Etiopía, por ejemplo, el radio de acción de las ONG de ayuda humanitaria es limitado y está sujeto al control del Gobierno, mientras que en Bolivia, la presencia oficial es prácticamente nula. Estos distintos entornos son determinantes del tipo de obstáculos y oportunidades. Sin embargo, los tres países tienen en común una cosa: todos ellos son signatarios del Marco de Acción de Hyogo (MAH, por sus siglas en español).

El MAH es un plan decenal (2005-2015) adoptado por 168 Estados miembros de las Naciones Unidas que pretende reducir las pérdidas por catástrofes en todo el mundo. Contempla la necesidad de anticiparse a los cambios en los riesgos debido al cambio climático y hace un llamamiento a los agentes estatales para que promuevan '[...] la integración de la reducción de riesgos asociada a la actual variabilidad climática y al futuro cambio climático en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático' (Mitchell et al., 2010). Puesto que los tres países que se incluyen en este estudio son firmantes del MAH, puede utilizarse como marco de apoyo y referencia a efectos de presión y negociación entre los agentes estatales y de otra índole. No obstante, debe tenerse en cuenta que el MAH no constituye un acuerdo jurídicamente vinculante.

Así, por ejemplo, en Indonesia, el MAH hizo posible que la Cámara de Representantes del Pueblo aprobase una nueva ley de gestión de catástrofes en julio de 2007, que atribuía a la República de Indonesia –como Estado– el deber de proteger a su pueblo y a toda su patria frente a las catástrofes en lo que se refiere tanto a las vidas humanas como a sus medios de subsistencia. Esto implica pasar de la ayuda de emergencias a un enfoque proactivo con el fin de reducir los riesgos de catástrofe. Sin embargo, la mayoría de los funcionarios públicos, a distintos niveles, desconocen qué supone esto. El marco nacional de gestión de catástrofes sigue conteniendo ambigüedades fundamentales en términos conceptuales (significado exacto de 'gestión de desastres'), estructura organizativa (órganos nacionales y regionales de gestión de catástrofes), procesos y procedimientos. Estas ambigüedades afectan a

la adopción por parte del Gobierno regional del marco y de su transposición a las políticas y a los instrumentos regionales. Una cuestión fundamental en el distrito de Kapuas, por ejemplo, es la aparente reticencia de la junta de distrito a promulgar el reglamento de gestión de catástrofes, de crear un órgano competente en la materia y de formular un plan quinquenal sobre la cuestión, valiéndose de estas ambigüedades jurídicas como principal justificación. Las comunidades y las ONG locales de Kalimantan Central, sin embargo, podrían aprovechar esta ambigüedad, que deja margen para negociar la manera en la que el Ejecutivo, tanto a nivel municipal como de distrito, podría llevar a la práctica la política de reducción de los riesgos de catástrofe.

Una oportunidad de estimular la cooperación y mejorar la coordinación entre los agentes correspondientes sería, por ejemplo, establecer un Organismo Provincial de Gestión de Catástrofes (BPBD, por sus siglas en indonesio) que aborde las disparidades entre la política y los riesgos a los que la población hace frente en las diversas localidades. El BPBD tiene la responsabilidad de formular un plan quinquenal de distrito de reducción de los riesgos de catástrofe, lo que constituye una oportunidad de aunar a los departamentos responsables en la definición de un plan proactivo en este ámbito y de abordar los factores de riesgo subyacentes. Es fundamental que los representantes municipales y otras organizaciones de la sociedad civil se impliquen en lugar de esperar a que el Gobierno de distrito elabore un plan. Ya existe abundante reglamentación en vigor en materia de reducción de los riesgos de catástrofe; ahora, lo que falta es su ejecución y que se definan con mayor claridad las funciones y las responsabilidades de las partes implicadas.

---

#### **Recuadro 8 | Preguntas clave para una acción estratégica**

---

- ¿Cuáles son los obstáculos más importantes y graves/acuciantes para una gestión eficaz de los riesgos (o una integración efectiva de la RRD, ACC y RP)?
  - ¿Cuáles son las posibles formas de superarlos?
  - ¿Qué oportunidades se presentan para una reducción más eficaz de los riesgos?
  - ¿Qué procesos (y prácticas) existentes son fundamentales para conseguir una reducción eficaz de los riesgos?
-

## Pistas

- Es fundamental que el análisis del contexto de la gobernabilidad profundice en los conocimientos y la experiencia del personal y de los socios locales. El personal local no debe recibir un trato de meros informantes, por importante que sea, sino que deben liderar el diseño, la planificación y el despliegue del proceso analítico (o al menos participar en ello).
- En la práctica, estos cuatro pasos concurren en la comunicación con los distintos agentes. Por consiguiente, los cuatro deberían considerarse una guía para el análisis del contexto de la gobernanza.
- Asegurarse de que los representantes de la comunidad, como son los jefes de las localidades y el personal de la ONG, determinan en un seminario cuáles son los actores principales,.
- El análisis del contexto de la gobernabilidad debe llevarse a cabo, en la medida de lo posible, a partir del análisis ya existente y apoyarse en un amplio abanico de fuentes reconocidas. Entre las fuentes de información que es importante consultar como punto de partida están la documentación elaborada por estudiosos, grupos de reflexión, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, así como encuestas de opinión, cobertura mediática, actas de los debates parlamentarios e informes independientes.
- Cuando se dispone de un número limitado de fuentes escritas, puede completarse la información existente mediante entrevistas con personas conocedoras, como investigadores, estudiosos, periodistas y representantes del Gobierno y de la sociedad civil. Las conversaciones y los seminarios con los socios y el personal de las ONG son clave para empaparse del conocimiento del contexto que tiene el personal local y comenzar a identificarse en mayor medida con el análisis desde el principio. Para consultar un documento bien estructurado, escrito con claridad y relativamente breve sobre el análisis de datos secundarios, véase *Tips for collecting, reviewing, and analysing secondary data*, de CARE, disponible en Program Quality Digital Library.

El resultado de esta fase es una visión de conjunto de las perspectivas, la normativa, las incoherencias, los obstáculos que superar y las oportunidades que aprovechar en materia de riesgos. Con la información recabada hasta la fecha, las comunidades y las agencias de cooperación pueden priorizar sus actuaciones para abordar riesgos que se consideran urgentes y promover la resiliencia.



## CLAVE 3

# Analizar el campo de las relaciones de poder y las conexiones entre los interesados

## ¿Por qué es importante?

Realizar un análisis exhaustivo de los intereses, los valores, la situación, el grado de responsabilidad y de capacidad de las partes, los espacios políticos en los que interactúan, aumentará las oportunidades de definir estrategias y programas que aborden con eficacia los puntos de desconexión y las barreras, y que optimicen las posibilidades de fomentar la cooperación en pro de la resiliencia. Esta clave retoma los pasos anteriores y profundiza en la naturaleza de las relaciones entre las partes interesadas y en los rasgos más profundos de los agentes que caracterizan el campo de juego político. Este término se refiere a los encuentros, debates y negociaciones entre los actores relevantes en los que interactúan distintas visiones de los desastres y de los riesgos y donde unos tratan de convencer a los otros de su explicación y de sus soluciones. Un análisis de las relaciones y de las posiciones de poder completará los conocimientos existentes con un estudio más detallado del origen de la pobreza, de la vulnerabilidad de la población a los riesgos de desastres y de las injusticias sociales que van de la mano de las diferencias de poder y de mal gobernanza (CARE, 2012).

En este apartado, se abordarán los siguientes puntos de acción:

- Conocer a todos los agentes relevantes antes de actuar desde el nivel local hasta el (inter)nacional.

- Analizar los espacios de gobernabilidad y el margen de maniobra para reivindicar seguridad y protección.
- Colocar tu propia organización en el campo de juego político de la RRD, ACC, y RP.
- Diseñar estrategias de actuación y programación.

## Puntos de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

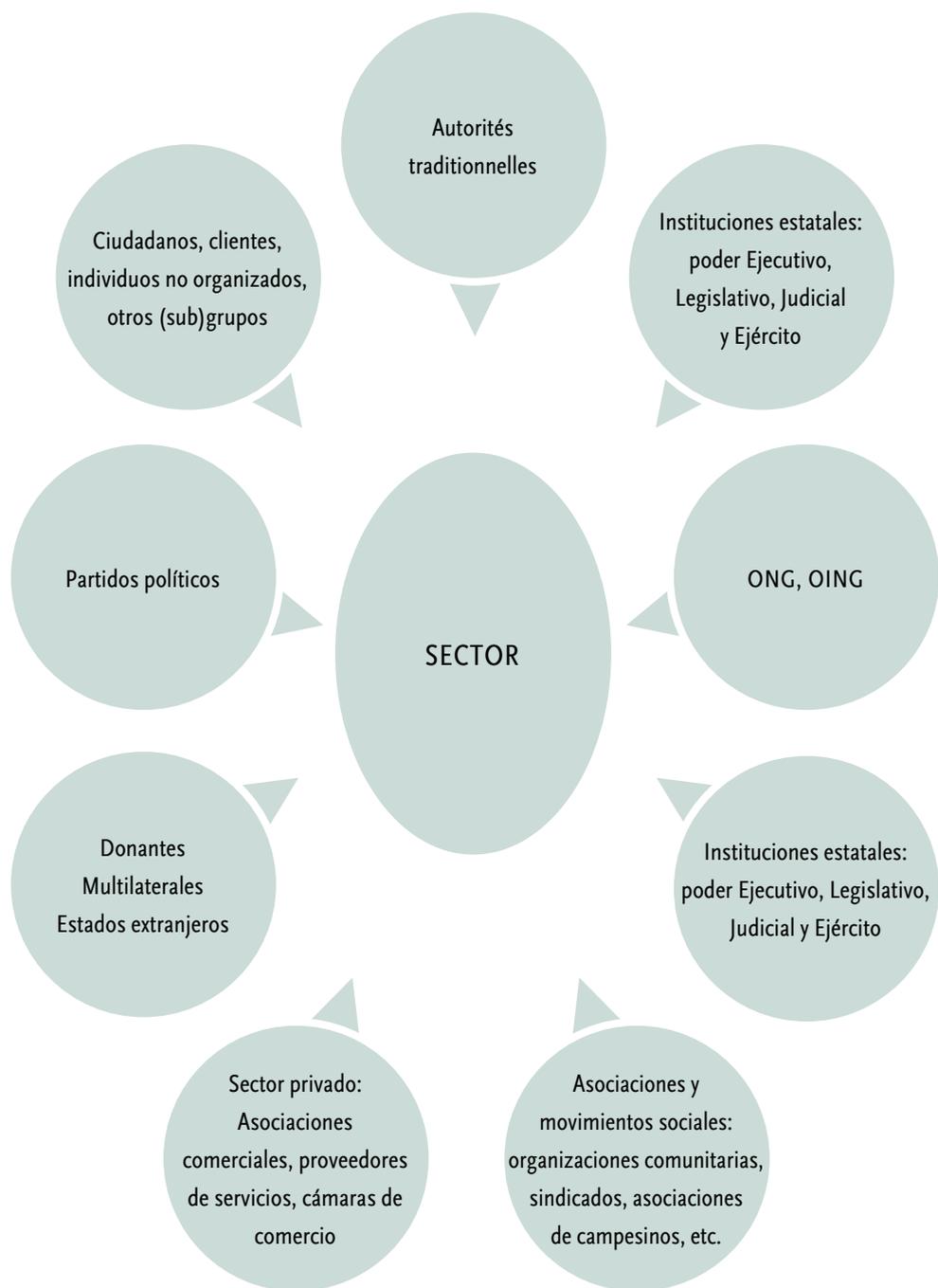
**Conocer a todos los actores relevantes antes de actuar desde el nivel local hasta el (inter)nacional.**

En las claves 1 y 2, se definieron las partes interesadas relevantes en los ámbitos que nos ocupan, así como su percepción de los riesgos y las medidas y políticas de reducción de riesgos por las que abogan o que afirman adoptar. Ahora, en este paso se analizan los motivos de cada uno de los agentes que conforman los resultados de la acción de gobierno, promueven u obstaculizan reformas que favorezcan a los pobres e influyen en las decisiones sobre políticas, programas y presupuestos en este terreno. Este análisis pretende averiguar qué es lo que quieren las partes interesadas y qué hacen en la práctica a la hora de la verdad.

Figura 6 | Mapa de las partes interesadas de un sector concreto



Figura 7 | Cartografía de las partes interesadas



La imagen de la figura 6 fue dibujada en un pueblo de Kalimantan Central (Indonesia), donde la población de la comunidad definió quiénes eran los actores relevantes y describió la relación que mantenía con ellos en términos de cercanía y cooperación utilizando para ello los diagramas de Venn.

Estos mapas pueden elaborarse también con aquellos agentes provinciales y nacionales que resultan pertinentes para un sector concreto –RRD, ACC y/o RP– (véase figura 7)

El recuadro que sigue a continuación (recuadro 9) plantea una serie de interrogantes que cabe abrir sobre cada uno de los agentes en el marco de un análisis más profundo de los intereses de las partes. Es posible que no sea necesario formular todas las preguntas en relación con todos y cada uno de los actores en el día a día, puesto que lleva tiempo, sobre todo cuando intervienen un número elevado de ellos.

#### **Recuadro 9 | Preguntas para analizar los intereses de las partes**

---

##### *Función, cometido y responsabilidades*

¿Cuáles son las funciones/los cometidos y las responsabilidades oficiales y oficiosas? ¿Cuál es el equilibrio entre las autoridades centrales/locales en la prestación de servicios?

##### *Intereses defendidos*

¿Cuál es el programa a corto y a largo plazo del actor? ¿Qué combinación de objetivos formales e informales persigue? ¿Cuál es la combinación entre objetivos desinteresados y objetivos vinculados a luchas de poder y al estatus individual?

##### *Poder y recursos para influir en la fijación de prioridades*

¿Qué poderes y recursos utiliza? ¿Qué parte es formal y cuál es informal? ¿El poder informal de otros agentes está minando el poder formal? ¿Cuál es el equilibrio de poder en la organización? ¿Existen focos de resistencia y apoyo? ¿Qué valores promueven las personas clave (destacadas y menos visibles) y cómo afectan al apoyo o a la resistencia de los demás ante una medida? ¿Hasta qué punto está el poder encarnado en algunos individuos o distritos? ¿De qué manera las distintas partes interesadas ajenas al Gobierno (por ejemplo, sector privado, ONG, medios de comunicación, grupos religiosos, etc.) intentan influir en la política?

### *Nexos esenciales*

¿Con quién guarda vínculos el actor, quién conoce a quién? ¿Qué conexiones y alianzas tiene el agente (por ejemplo, instituciones públicas, autoridades consuetudinarias o tradicionales, partidos políticos, líderes y organizaciones sociopolíticas, donantes, OING e intereses extranjeros, académicos, institutos de investigación y grupos de reflexión, medios de comunicación, sector privado y movimientos como ONG y organizaciones comunitarias, etc.)?

### *Incentivos*

¿Cuáles son las condiciones laborales retributivas y globales de los funcionarios del sector? ¿Existe una cultura generalizada de resultados? ¿Con qué incentivos positivos y negativos cuenta el agente para mantener o cambiar su comportamiento de gestión? ¿Qué recompensas (beneficios) y sanciones (pérdidas) obtiene el agente por mantener o mejorar la gobernanza del sector? ¿A qué limitaciones haría frente el agente para buscar el cambio o resistirse a él (por ejemplo, oportunidades de desarrollo profesional, nivel de remuneración y su distribución, etc.)? ¿Cuáles son los principales grupos que se benefician o quedan excluidos del sistema de incentivos?

### *Capacidades*

¿Hasta qué punto el actor cuenta con una organización, unos recursos y una capacidad suficientes para prestar unos servicios adecuados, sobre todo a las personas pobres y excluidas? ¿Cuentan los proveedores de servicios de primera línea con medios y autonomía adecuada para prestarlos?

### *Rendición de cuentas*

¿Hasta qué punto está el actor dispuesto a compartir información? ¿Existe algún mecanismo formal de transparencia que permita compartir información en tiempo y lugar? ¿Son transparentes los flujos y la gestión de recursos? ¿Hasta qué punto y ante quién responde el agente de sus actos? ¿Existe algún mecanismo formal de rendición de cuentas que permita verificar resultados, abusos de poder, corrupción, etc.? ¿Participa la sociedad civil en el control del agente?

### *Capacidad de respuesta*

¿Hasta qué punto responde el agente a las necesidades y los derechos de los pobres y los marginados? ¿Existe una tradición generalizada de consulta formal e informal? ¿Hasta qué punto participan los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (decisiones sobre políticas, programas y afectación de fondos)? ¿Existe

un mecanismo formal o informal de consulta o participación? ¿Hasta qué punto intervienen los usuarios de los servicios en su planificación, prestación y evaluación?

Fuente: CARE, 2012. *Towards better governance. Governance Context Analysis and Programme Design*. Nota orientativa, pp. 21-22

---

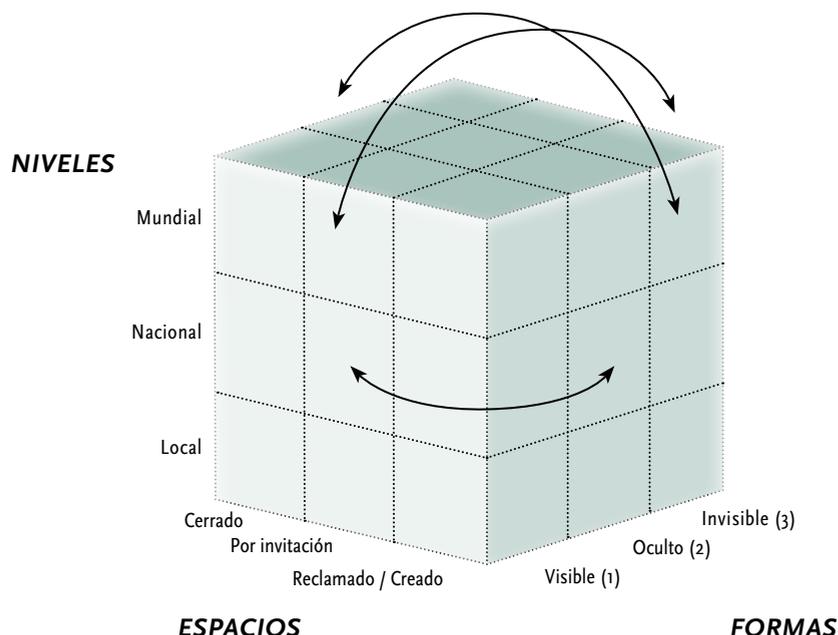
Las preguntas del cuadro ahondan en las relaciones de poder entre las partes interesadas y las formas de poder que estos ejercen. A menudo, el poder se percibe como una ‘propiedad’ que puede ‘poseer’ una persona o un grupo y que puede ‘ampliarse’, tal y como sugiere la idea de ‘empoderamiento’. Esta idea de ‘posesión’ del poder deja a un lado el hecho fundamental de que el poder es siempre ‘relacional’. Más que conseguirse, ha de ejercerse constantemente (Foucault, 1980). Para Foucault el poder es un conjunto de relaciones diseminadas en la sociedad –en las relaciones familiares, dentro de una institución o de una Administración– en lugar de algo que acaparan instituciones concretas del Estado o del Gobierno. En lugar de considerar el poder una opresión –que limita la libertad y frena a las personas–, lo ve como la construcción de un conjunto de relaciones que tienden a situar a las personas en lugares que hacen posible el funcionamiento del sistema político. Puede ejercerse el ‘poder blando’ (‘poder de la persuasión y de la atracción’ según Nye, 1990) para alcanzar un consenso o conseguir que los demás actúen de forma concertada con el fin de lograr más de lo que uno solo puede hacer por sí mismo. En principio, todos los agentes son capaces de lograr el cambio mediante la negociación, la innovación y la experimentación, aunque dispongan de un margen social de maniobra restringido. Los agentes ejercen distintas formas de poder o de negociación en los círculos de decisión políticos.

El ‘cubo del poder’ es un instrumento que permite analizar las relaciones de poder y cómo se ejerce cuando interactúan las partes interesadas (véase figura 8) (Gaventa, 2006). El uso de este instrumento se está generalizando entre los organismos de ayuda humanitaria y para el desarrollo, que recurren a él para categorizar estratégicamente las acciones y las intervenciones sin perder de vista en ningún momento las limitaciones y las dinámicas del poder.

### **1. El poder ejercido de forma pública y visible**

Esta forma de poder alude a sus manifestaciones visibles, como la toma de decisiones observable y los procedimientos para la decisión sobre asignación de recursos, en los que entran en juego ‘el quién, el cómo y el qué’ de la ejecución de políticas. Sin embargo, el poder respecto del espacio y del lugar también sirve para establecer barreras a la

Figura 8 | El cubo del poder: niveles, espacios y formas de poder (Gaventa, 2006)



participación y excluir a determinados agentes u opiniones de la discusión (Gaventa, 2006, p. 29) Esta forma de poder se conoce también como ‘ el poder de estrategia y puede observarse en las múltiples interacciones diarias entre la población y los grupos encaminadas a influir en la acción de los demás.

## 2. El poder oculto: fijación de la agenda política

Las relaciones de poder se construyen mediante instituciones que regulan el comportamiento de las personas, como son las políticas, las leyes y las normas. Se refieren a las ‘reglas del juego’, así como a ‘los participantes del juego’. Determinados actores poderosos e instituciones gozan de autoridad y mantienen su influencia por medio del control sobre quién se sienta a la mesa de decisión y sobre qué se incluye en la agenda de discusión. Están presentes a todos los niveles, desde el local hasta el global, buscando excluir o infravalorar las preocupaciones y la representación de los grupos menos poderosos. Potenciar estrategias de presión que se centren en el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos de los pobres puede crear un poder colectivo de masas y un nuevo liderazgo que influya en la definición de la agenda política e incremente la visibilidad y legitimidad de sus problemas, de su voz y sus demandas. (Gaventa, 2006).

### 3. El poder invisible: configuración de significados y de lo que es aceptable

Entre otros, el poder opera por medios discursivos que entroncan con el conjunto de valores que tienen los actores, su modo de ver el mundo, su identidad y el significado que confieren a las cosas. Este tipo de poder conforma las creencias de las personas, su sentimiento identitario y la aceptación del *status quo*. 'Los procesos de socialización, cultura e ideología perpetúan la exclusión y la desigualdad al definir qué es normal, aceptable y seguro' (Gaventa, 2006, p. 29). Hace referencia a relaciones de poder jerárquicas y antagónicas en las que las personas o grupos subordinados apenas tienen margen de maniobra. Asimismo, puede recurrirse a los medios discursivos para movilizar y organizar una 'capacidad de acción efectiva'. Así por ejemplo, 'situaciones sociales que, por norma general, se perciben como justas e inmutables deberán llegar a ser vistas como injustas y mutables' (Snow, 2004, p. 383) Los distintos actores luchan por conseguir apoyos que avalen su definición de la 'realidad'. Un ejemplo de ello son las distintas perspectivas de los riesgos que tiene cada actor (clave 2, punto de acción 1) y cómo todos en los círculos de decisión políticos intentan captar apoyos para su *propia* solución a los riesgos.



Estas formas distintas de poder están estrechamente vinculadas y no pueden aislarse las unas de las otras. Volviendo al concepto de 'círculos políticos de decisión' en el que numerosos actores debaten, negocian y pugnan por defender sus intereses, estas distintas formas de poder deben considerarse en el marco del contexto institucional general.

## **Recuadro 10 | Uso de distintas formas de poder por parte del Gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil para negociar medios de vida sostenibles en zonas afectadas por catástrofes en Filipinas**

---

En este ejemplo se describe la manera en la que las comunidades locales se hicieron oír políticamente a través de instituciones locales vinculadas al contexto político más amplio hasta Malacañang, el palacio presidencial. Las comunidades formaron entre sí una alianza llamada UGNAYAN. Su objetivo: exigir al Gobierno tierras y el apoyo a sus medios de subsistencia tras perder sus explotaciones agrícolas por las avalanchas de lodo provocadas por el volcán Pinatubo. Sin embargo, el Gobierno filipino estaba muy reticente a satisfacer las demandas de los supervivientes por falta de recursos y por la existencia de intereses creados empresariales.

En 1992, transcurrido un año desde la erupción del volcán, las comunidades locales seguían sometidas a flujos de barro procedentes de las laderas del Monte Pinatubo, provocados por los tifones recurrentes. Las avalanchas de Lahar –que en ocasiones llegaron a superar los 5 metros de altura, cubriendo tierras y casas– destrozaron edificios y se cobraron vidas. Los residentes de zonas urbanas, los temporeros asalariados y un gran número de campesinos desplazados crearon UGNAYAN-Pampanga, una alianza de organizaciones populares cuyo objetivo era ejercer presión para el reasentamiento de todas las familias afectadas por las avalanchas de lodo que vivían en centros de evacuación sin tierras ni ningún otro medio de subsistencia. Más adelante, UGNAYAN se amplió para incluir a organizaciones de otras provincias, así como para crear una asociación regional de supervivientes cuyos miembros se situaban a distintos niveles políticos. En 1995, UGNAYAN ya estaba preparada para abordar abiertamente los factores de vulnerabilidad, tales como la carencia de tierra, la pobreza, el desempleo y el plan de desarrollo del gobierno para Luzón Central, que abogaba por la conversión del suelo favoreciendo el sector privado. UGNAYAN consiguió el apoyo de las ONG de ayuda humanitaria, de grupos de derechos humanos y de los medios locales para movilizar a más evacuados, crear una opinión pública favorable e influir en los responsables políticos de los Gobiernos local y nacional. Fueron capaces de poner en cultivo los barbechos de la base aérea de Clark –una de las bases que fueron del Ejército estadounidense hasta 1999– mientras negociaban los títulos de propiedad con el Departamento de la Reforma Agraria. Sin embargo, el Gobierno de Filipinas no atendió las demandas de UGNAYAN hasta el año 2011. En su lugar las organizaciones populares, por su cuenta o asociadas, consiguieron acceso a tierras no

cultivadas de los grandes propietarios de sus respectivas localidades, asumieron el riesgo de cultivar tierras abandonadas y anegadas por el lodo o intentaron probar con medios de vida alternativos. Sigue siendo un gran reto para la sociedad civil dar un vuelco a este sistema injusto y favorecer los campesinos sin tierras y las familias desplazadas.

En este ejemplo, las diversas partes interesadas interactúan utilizando distintas formas de poder. El poder que se ejerce de forma visible y pública remite al tipo de intervenciones ejecutadas por el Gobierno y la sociedad civil. El Gobierno concedió prioridad a obras de infraestructuras, como los diques para contener las avalanchas de lodo, y la construcción de centros de evacuación para los supervivientes. No reconoció las necesidades de medios de vida de la población afectada, sino que destinó los recursos a proteger ciudades e industrias.

Instituciones como las normas sobre propiedad de la tierra que favorecen a los grandes latifundistas frente a los campesinos y los jornaleros afectados por las catástrofes son formas de poder más ocultas. Por otra parte, la sociedad civil creó mecanismos institucionales que trascendían al nivel comunitario –tanto en el plano horizontal como vertical–, permitió que las bases se hicieran oír por medio de la acción colectiva y reclamó el acceso a los círculos de decisión políticos, desde el nivel local hasta el nacional, para abordar las causas de su vulnerabilidad, aunque con distinta suerte. En un contexto como el de Filipinas, donde las relaciones entre la sociedad civil y el Estado están muy polarizadas, estos mecanismos institucionales que promueven la acción colectiva o una ciudadanía activa funcionan como un sistema de gobierno paralelo que reta el gobierno central de Manila.

Las ONG de ayuda humanitaria manifestaron una opinión ambivalente sobre cómo relacionarse con el Gobierno. Por un lado, responsabilizan al gobierno por las numerosas vulnerabilidades que afectan a la población. Filipinas considera que las catástrofes son sucesos externos que escapan a su control. Esgrime la limitación de sus recursos financieros como excusa para no responder adecuadamente a las necesidades de los afectados. La sociedad civil por su parte los plantea como sucesos políticos de los que puede responsabilizarse al Gobierno. Así, lanzó críticas contra algunos organismos por cohecho y corrupción, como la Comisión para el Monte Pinatubo, y condenó el acoso militar sufrido por los dirigentes de las organizaciones del pueblo y el personal de las ONG. Estas formas represivas de poder restringen el margen de maniobra de la población. Pero las ONG humanitarias

están invitadas a participar en las consultas nacionales, provinciales o municipales, con lo que siempre se les plantea el dilema de si asistir o no a las reuniones en las que se discuten los planes del gobierno, por el temor a ser manipuladas. El Departamento de Bienestar Social y Desarrollo incluyó en numerosos casos a las comunidades atendidas por ONG en sus informes de cumplimiento, alegando que el Gobierno se ocupaba de ellas. Estas formas invisibles de juegos de poder son difíciles de romper.

---

Para visualizar los (des)equilibrios y las relaciones de poder entre los agentes pueden dibujarse las distintas partes interesadas en un mapa y marcar las diversas relaciones que existen entre ellas (véase figura 9). El análisis de los intereses de las partes y de cómo ejercen su poder cuando interactúan con los demás permite comprender la interdependencia de los agentes. Pueden plantearse las siguientes preguntas para resumir este análisis:

- ¿Quién da apoyo a las comunidades en situación de riesgo y quién desatiende o ignora los problemas de la población local?
- ¿Quién respalda los programas de lucha contra el cambio climático, reducción de los riesgos de catástrofe y reducción de la pobreza y quién no muestra ningún interés en invertir recursos en estas cuestiones?
- ¿Quién podría llegar a oponerse a las iniciativas para promover RRD, ACC y RP porque estas iniciativas podrían entorpecer sus intereses económicos o políticos?
- ¿Cómo se distribuye el poder entre las instituciones, incluido el Ejército, los poderes legislativo y judicial, las empresas públicas, los medios de comunicación, la sociedad civil o no y las organizaciones religiosas? ¿Y cuáles son las consecuencias políticas?
- ¿Dónde están las alianzas o los conflictos clave entre instituciones y actores influyentes?

Las respuestas a estas preguntas pueden verse en la figura 9.

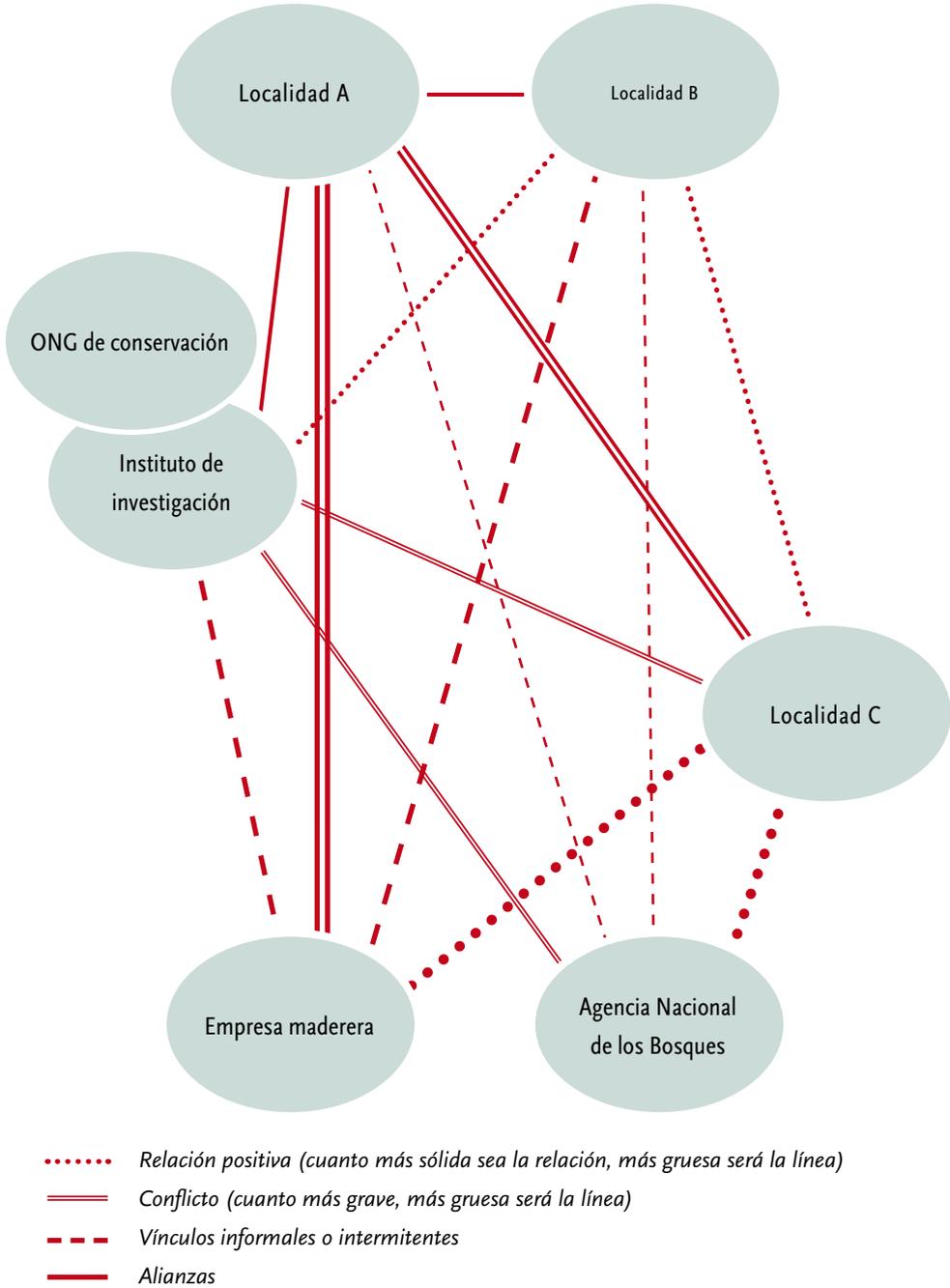
---

#### **Recuadro 11 | Diferencias de poder en Kalimantan (Indonesia)**

---

En el contexto indonesio, se observaron diferencias de poder en el seno de las comunidades, entre los distintos departamentos gubernamentales, entre el sector privado y algunas comunidades y entre el Gobierno y las comunidades, entre otras.

Figura 9 | Cartografía de las partes interesadas y naturaleza de sus relaciones



Fuente: Castro, A.P. y A. Engel (2007). Negotiation and mediation techniques for natural resource management. Case studies and lessons learned. FAO.

Mientras que el Gobierno adjudica concesiones a las plantaciones de palmeras aceiteras, siguen sin definirse los derechos sobre la tierra de las localidades transmigratorias. Además, la normativa que regula la tala y quema varía en función de quién legisle.

Una vez analizado el campo de fuerzas del poder, comunidades y agencias humanitarias pueden utilizar los resultados para planificar sus acciones, como definir un una línea de incidencia o hallar una organización con la que colaborar. Véase también el punto de acción 3.d.

---

## **PUNTO DE ACCIÓN 2**

### **Analizar los espacios de gobernabilidad y el margen de maniobra para reivindicar seguridad y protección**

Este punto de acción se centra en el análisis de los espacios y los niveles de interacción entre los agentes por medio del cubo de poder de Gaventa (página anterior). La dimensión espacial del cubo alude a los posibles ámbitos de actuación y participación, incluyendo lo que llamamos espacios cerrados, de acceso con invitación y reivindicados. Por su parte, la dimensión ‘niveles’ del cubo se refiere a los distintos estratos que intervienen en la toma de decisiones y en la autoridad ostentada en una escala vertical, incluyendo la esfera local, de distrito, nacional y mundial. ¿Cómo se toman *de facto* las decisiones? ¿Quién decide a qué riesgos se concede mayor prioridad y qué medidas de reducción de riesgos se adoptan?

La forma que tienen los Gobiernos de gestionar los riesgos de catástrofe, de responder a las catástrofes y a los sucesos meteorológicos extremos y de explicarlos influye en cómo interactúan y se relacionan con la ciudadanía. Para los Gobiernos, las catástrofes pueden ser una fuente de oportunidades para llevar a cabo una reordenación social y espacial, que puede tener consecuencias tanto positivas como negativas para los más vulnerables. Los Gobiernos que carecen de la capacidad o de la voluntad de responder adecuadamente tienden a recurrir a la fuerza bruta y a la represión o delegan la prestación de servicios públicos en O(1)NG, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones privadas, como sucede en Haití o Afganistán. El objetivo de este punto de acción es valorar el grado de inclusión del ámbito de RRD, ACC y RP para determinar si existe o no una cultura de consulta formal e informal entre los diversos agentes y para mapear los espacios existentes.

A continuación se incluye, sin carácter exhaustivo, una batería de preguntas orientativas:

- ¿Existe una cultura de apertura y de compromiso entre los agentes estatales y no estatales en el ámbito de la reducción de los riesgos de catástrofe, la adaptación al cambio climático y la reducción de la pobreza? ¿Se consulta esporádicamente a la sociedad civil en procesos *ad hoc* o se la invita formalmente a participar en los procesos de toma de decisiones del Gobierno en un marco institucional? ¿A qué niveles?
- ¿Existen mecanismos, foros o espacios que garanticen que se escuchan las voces de los ciudadanos y se atienden sus demandas? ¿De qué tipo de espacios se trata (formales, informales, reclamados, por invitación, creados)?
- ¿Son realmente accesibles para todos los ciudadanos los espacios formales de participación? ¿Quién participa en ellos y a quién se excluye? ¿Qué tipo de decisiones se toman en estos espacios? ¿Se adoptan y llevan a la práctica las decisiones?
- ¿Existen mecanismos de control social y de rendición de cuentas en los sectores? ¿Funcionan los parlamentos y los consejos? ¿Existe un órgano independiente ante el que presentar las quejas?
- ¿Existe libertad de expresión y un lugar donde la sociedad civil pueda reivindicar sus derechos y librar sus batallas al margen de los procesos institucionales? ¿Aceptan las autoridades responsables de RRD, ACC, y RP una cultura más de presión y de confrontación? En Etiopía, por ejemplo, las autoridades ejercen un control constante de la libertad de expresión y el margen que tienen las ONG para apoyar a las poblaciones castigadas por la sequía es muy limitado.

Para ofrecer una *descripción general concisa*, es fundamental ser *selectivos* y centrarse de verdad en la información fundamental. El resultado del análisis de participación en los espacios y niveles políticos es vital para valorar en cuáles de ellos se puede negociar y dialogar o si es necesario crearlos. Los puntos de acción 3.a y 3.b constituyen la base para diseñar estrategias de acción y programación.

### **PUNTO DE ACCIÓN 3**

#### **Coloca tu propia organización en los círculos de decisión políticos de RRD, ACC y RP.**

Cada organización tiene su cometido concreto o su misión y pretende poner en marcha programas acordes que no tienen por qué coincidir necesariamente con los nuevos avances y cambios en ese ámbito. Puede suceder que las organizaciones que

posean un cariz predominantemente ‘de desarrollo’ duden a la hora de embarcarse en actividades de gestión de catástrofes: la estructura organizativa a menudo separa el trabajo de desarrollo de la reducción de tales riesgos, que consideran parte de la ayuda humanitaria a corto plazo.

Esta compartimentación es una actitud mental: nos hace observar cada disciplina de manera aislada y no las unas en relación con las otras. Esto es típico de las organizaciones que se estructuran como una maquinaria burocrática, cuya lógica precisa de categorías o ‘casillas’ para funcionar. No solo las agencias europeas y nacionales, sino también las ONG y las grandes empresas trabajan así. Muchas organizaciones han adoptado esta forma de pensar para acceder a la financiación y organizar su sistema de contabilidad; es una manera de financiar y contabilizarlo todo. El resultado: puede incitar a quienes trabajan en un proyecto a ‘alzar’ la vista para agradar a los financiadores, en lugar de ‘bajarla’ o mirar hacia los lados para aprovechar los vínculos con la realidad sobre el terreno. Naturalmente, quienes trabajan en tales ‘burocracias’ no son ajenos a los problemas que comporta la compartimentación. Ellos mismos se ven obligados a volverse cada vez más resilientes: donantes y ONG tienen que adaptarse a un clima político cambiante en el que tienen que hacer frente a recortes presupuestarios ya la disminución de la base de apoyo económico y de la población que precisa la ayuda.

Así, se perfila la necesidad de un cambio conceptual, puesto que, en la práctica, la integración y el holismo es mayor sobre el terreno. Ceñirse a tal separación puede traducirse en intervenciones contraproducentes y en la duplicación de esfuerzos. Enviar equipos distintos a la zona, para que cada uno trabaje por su cuenta en proyectos de RRD, ACC y RP, sin vínculo entre sí, es:

- muy confuso para las comunidades locales, que viven en entornos donde concurren multitud de riesgos y que se ven sacudidas al mismo tiempo por convulsiones que guardan relación entre sí (clave 1);
- poco eficiente para las organizaciones, que multiplican los esfuerzos al trabajar en una misma zona, con un objetivo común, pero con distintos trasfondos conceptuales, estrategias y fuentes de financiación;
- y oculta algunos de los verdaderos problemas: si se tiene en cuenta que el cambio climático es un hecho cada vez menos cuestionado, muchos agentes ven en la interdependencia entre la creciente vulnerabilidad de los pobres, la degradación medioambiental, la urbanización y las catástrofes una hipótesis verosímil, mientras que para otros no existen pruebas suficientes que la respalden.

Si uno quiere tomar conciencia de la posición y del papel de su propia organización en el campo de juego político del que estamos hablando, basta con responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las prioridades de trabajo de la organización en el país o en la zona? ¿En qué ámbitos trabaja? ¿Son acordes a la cambiante realidad local?
- La experiencia de CARE en Indonesia, donde se puso en marcha el programa SLUICES, puso de manifiesto que el proyecto no se ajustaba a la cambiante realidad local. El programa pretendía reformar el proyecto Mega-Rice mediante la reforestación y la promoción del caucho y de las actividades agrícolas. Sin embargo, hizo caso omiso del sector del aceite de palma, que había penetrado en la región y modificó las relaciones de poder entre los distintos agentes.
- ¿Con quién mantiene buenas relaciones de trabajo y con quién esta relación es tensa o compleja?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes y las oportunidades operativas?
- ¿Cuáles son las limitaciones y las amenazas operativas?
- ¿Qué ‘muros’ han de derribarse entre departamentos y entre políticos y profesionales?
- Sé explícito con las personas ante las cuales respondas a nivel de donante y a nivel de la comunidad, desde una perspectiva comunitaria.

Una vez realizada esta evaluación de la organización, pueden tomarse decisiones sobre con quién construir alianzas, qué relaciones precisan de atención para mejorar y qué vías de acceso son prioritarias.

#### **PUNTO DE ACCIÓN 4**

##### **Diseñar estrategias de actuación y programación**

El análisis del contexto de la gobernanza permite generar una cantidad abrumadora de información que resulta difícil de procesar, digerir y, a la postre, aprovechar adecuadamente para el diseño de programas eficaces (CARE, 2012). Conferir sentido a todos los datos recabados y responder a la pregunta del ‘y ahora qué’ puede ser todo un desafío. Para transformar las conclusiones analíticas en recomendaciones operativas, es fundamental establecer las consecuencias del análisis para la programación y organizar la información relevante de tal manera que refleje los vínculos con los programas.

En esta fase proponemos una serie de preguntas orientativas con las que embarcarse en el estudio de qué hacer (ámbitos de trabajo), a qué nivel (desde el local hasta

el nacional) y con quién (agentes con los que queremos colaborar):

- ¿Cuáles son los desafíos subyacentes al nivel más profundo en relación a la gobernabilidad de RRD, ACC y RP?
- ¿Cómo afectan estos desafíos a aspectos concretos de dicha gobernabilidad? Profundiza en el nivel de corrupción, los intereses concretos, la violación de los derechos humanos, la aplicación de las leyes, las tendencias económicas, etc.
- ¿Qué incentivos, oportunidades o presiones locales existen para la reforma y el cambio a mejor? Esta pregunta se centra en las ventanas de oportunidad para respaldar una reforma que favorezca a los pobres y una transformación (véase también clave 2, punto de acción 4). Este ejercicio no debería detenerse en el análisis de los protagonistas individuales de las reformas (análisis de actores) y debería considerar factores de medio y largo plazo. Estos pueden guardar relación con las instituciones y las reglas del juego (por ejemplo, presión cada vez mayor de la clase media para que se actúe contra la corrupción; exigencia de las empresas de un entorno regulador más favorable que les permita hacer frente a la creciente competencia internacional y regional; movilización social en torno al derecho de acceso a la información, etc.).
- ¿Con quién tenemos que trabajar? ¿Y cómo? (Véase punto de acción anterior.)
- Una vez que se han establecido las prioridades y los objetivos, hay que decidir con quién se quiere trabajar. Para responder a esta pregunta, ha de tenerse en cuenta lo siguiente:
  - ¿Qué agentes tienen un papel más estratégico y cuáles son los más accesibles? ¿Existe un equilibrio entre ser más estratégico y más accesible?
  - ¿Quiénes son las personas clave? ¿Qué capacidad de influencia poseen? ¿Hasta qué punto sus opiniones y su ideología se corresponden con los objetivos de tu organización? ¿A quién representan (o afirman representar)?
  - ¿Existen grupos y socios no convencionales o no identificados previamente? ¿Son legítimos? ¿Son aceptables en términos políticos y culturales? ¿Es factible trabajar con ellos? ¿Son accesibles?

Al final de este apartado, si se junta la información recogida en las claves 1 y 2, uno debería poder forjarse una primera impresión de los ámbitos en que se podría trabajar, a qué nivel y con quién. Este nivel de análisis permite dar forma a un sector más definido y a un análisis temático.

Para cualquier cuestión o acción, no existen ni una estrategia ni una vía de acceso únicos. En buena medida, depende de explorar ese punto en el que se cruzan las

relaciones, lo que, a su vez, puede provocar nuevos desajustes y disfunciones de poder o crear de manera simultánea nuevos límites de posibles acciones estratégicas (Gaventa, 2006). Así, por ejemplo, puede que sea importante vincular entre sí las campañas locales, nacionales y mundiales para contribuir a la apertura de espacios que antes estaban cerrados, pero, al hacerlo, quizá se estén reforzando formas de poder ocultas o invisibles, si al mismo tiempo se deja al margen a posibles agentes o a ciertas formas de conocimiento. Por otra parte, la apertura de espacios locales que antes permanecían cerrados puede incitar a nuevas movilizaciones y a la concienciación, lo que alberga el potencial de continuar abriendo espacios y de generar una dinámica de cambio a nivel nacional o global.

## CLAVE 4

# Fomentar la resiliencia mediante la colaboración con partes interesadas que compartan una filosofía similar

## ¿Por qué es importante?

Por sí mismas, las comunidades no pueden resolver todas sus situaciones de riesgo, y las autoridades locales no se mueven en el nivel administrativo adecuado para abordar los factores de riesgo subyacentes. Por consiguiente, la población local ha de colaborar con un marco institucional más amplio. Los vínculos horizontales con otras organizaciones comunitarias son útiles para facilitar la alerta temprana, compartir las labores de incidencia y presión política, plasmar las preocupaciones comunes y aumentar su legitimidad como representantes locales, así como resolver desavenencias y reducir tensiones entre localidades. Las relaciones verticales con las autoridades e instancias de poder hacen posible que se escuchen las voces locales a nivel de distrito, provincia o nación, así como acceder a los recursos financieros nacionales para la RRD. La experiencia ha demostrado que la población local no debe esperar a que el Gobierno cree un entorno propicio, sino que ella misma puede acceder a espacios políticos –o crearlos– en los que negociar medidas de seguridad y de mitigación.

En casos concretos, sin embargo, puede resultar bastante difícil garantizar los medios de subsistencia o proteger a la población frente a procesos de vulnerabilidad creciente, porque las leyes favorecen los intereses económicos del sector privado o porque el Gobierno está ausente o prefiere no intervenir en un ámbito concreto.

*En Bolivia, Ecominga –una entidad surgida de la universidad local– forma a los líderes sociales en el papel de ‘ecolíderes’ que alzan la voz en representación de sus comunidades ante las autoridades locales en materia de ‘desarrollo ecológico’ y salud medioambiental.*

Por consiguiente, las comunidades y los organismos que las apoyan han de interactuar con diversos agentes a distintos niveles: hay agentes que comparten una filosofía común y otros con intereses, valores y opiniones contrapuestos. La siguiente clave girará en torno a este último grupo, mientras que en la que nos ocupa se estudia la coordinación de la asistencia específica, la puesta en común de recursos y la consecución de una ‘capacidad de acción efectiva’ con partes interesadas que tienen una filosofía afín. Por ‘capacidad de acción efectiva’ se entiende la capacidad de convencer a los demás; influir, cambiar o transformar las condiciones, la situación actual o el curso de los acontecimientos en otros favorables. Toda acción efectiva exige la organización y la movilización de capacidades y exige la aparición de una red de agentes que se vuelcan en parte –raro es que lo hagan por completo– en el proyecto de un tercero o de otros agentes. Desde un punto de vista local, uno mira hacia arriba y hacia los lados en busca de un espacio donde maniobrar en el contexto institucional más amplio en el que las partes interesadas interactúan con conocimientos y poder de distinta índole (véase clave 3).

## Puntos de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

#### **Cooperar entre agentes que comparten intereses con la comunidad**

Del análisis del contexto de la gobernanza y de las relaciones de poder (clave 3), se deduce qué agentes comparten un interés común con el programa (parcial) de la comunidad. Como ya se ha dicho antes, no existe un punto de partida fijo. Los puntos que se proponen a continuación pueden ocupar este lugar en función de las prioridades de la población local y de la capacidad de las organizaciones de apoyo.

#### **A. Difundir la legislación, la política y los planes en vigor**

Este punto de acción puede llevarse a cabo una vez evaluados los riesgos de la comunidad. Por medio de un análisis exhaustivo, con la ayuda del modelo de presión y alivio (figura 4), se genera información sobre los factores de riesgo subyacentes que permite entender los motivos por los que la población es vulnerable a los riesgos

derivados de las catástrofes, del cambio climático y de la pobreza. Las causas profundas suelen encontrarse en la inexistencia o falta de cumplimiento de las políticas y las leyes por parte de determinadas partes interesadas, lo que se traduce en condiciones de vulnerabilidad a nivel local.

El modelo de presión y alivio ayuda a averiguar qué tipo de políticas y leyes se precisan. Estas no tienen por qué ser necesariamente políticas de gestión de catástrofes, sino más bien normas que regulen los derechos sobre la tierra, la gestión de cuencas, la ordenación del territorio y la participación en la toma de decisiones en torno a reivindicaciones contrapuestas por los recursos naturales (políticas de democratización y descentralización), como se desprende de los tres análisis de país. Al transformar el modelo de presión y alivio en afirmaciones positivas por medio de las cuales abordar las presiones (modelo de alivio), se perfilarán por sí solas las políticas y la normativa correspondientes que haya que modificar o reforzar. La clave 2 (punto de acción 2), *Identificar las políticas y la normativa vigentes en materia de riesgos y las tendencias en la ordenación del territorio*, sienta las bases para que las agencias de cooperación puedan dar este paso.

**Recuadro 12 | Políticas y normas que afectan a la resiliencia de las comunidades remotas como Pando (norte de Bolivia)**

---

El departamento de Pando, al norte de Bolivia, está formado por bosques tropicales de llanura poco poblados. Aparte de algunos asentamientos indígenas remotos, esta zona comenzó a poblarse a principios de los años veinte del siglo pasado, cuando el caucho se convirtió en un producto de explotación rentable. En los años noventa, cuando el mercado comenzó a hundirse, los dueños de las grandes empresas se marcharon, dejando tras de sí a muchos de los inmigrantes que habían llegado hasta allí en busca de trabajo y que optaron por quedarse y llevar una vida tranquila en el bosque sin demasiadas injerencias oficiales. La agricultura de subsistencia y la producción de nueces de Pará se convirtieron en importantes medios de vida.

En los últimos diez años, Pando se ha visto afectada por las crecientes inundaciones resultantes de la deforestación al otro lado de sus fronteras para el asentamiento de ganado (gran parte en Brasil), el trazado de carreteras, la explotación minera y la inmigración por las condiciones fiscales favorables que se ofrecen a colonos y comerciantes para que pueblen esta zona. El paisaje selvático se está perdiendo para dejar paso a los pastos. Las ONG han estudiado el contexto

institucional, sobre todo las políticas y prácticas que pueden considerarse motor de la deforestación causante de las inundaciones. Dado que el Gobierno ejerce una influencia muy limitada en este departamento tan remoto, las organizaciones de la sociedad civil se centran en las políticas y normas que permiten al sector privado explotar el bosque sin el consentimiento de la población local. Además, pretenden colaborar con el Gobierno nacional para negociar un acuerdo trinacional de reducción de riesgos (Bolivia, Perú y Brasil).

Fuente : Análisis de país de Bolivia

---

### **Recuadro 13 | Sensibilización sobre la autonomía local a tenor de las nuevas leyes de descentralización y democratización de Indonesia**

---

Las ONG indonesias desempeñan la función de difundir entre las autoridades de las pequeñas localidades y los consejos municipales el margen de maniobra que les confiere la nueva normativa de democratización y descentralización iniciada tras la caída de Suharto. Las localidades tienen más derechos de los que asumen en la actualidad y pueden aprovechar las oportunidades para defender sus propios intereses y las cuestiones prioritarias en materia de reducción de los riesgos de catástrofe, adaptación al cambio climático y reducción de la pobreza. En virtud de la nueva normativa descentralizadora, estas autoridades gozan de autonomía para formular planes de desarrollo municipales atendiendo a sus intereses y presentar su presupuesto a instancias administrativas superiores, en lugar de esperar a recibir los planes a nivel de subdistrito. Sin embargo, muchas desconocen este dato o no se sienten capacitadas para hacerlo.

Fuente : Antlöv (2003)

---

## **B. Crear redes comunitarias y alianzas con fines de presión y de incidencia política**

Tal y como se ha indicado previamente, las comunidades no pueden abordar por sí mismas los factores de riesgo subyacentes, a lo que se suma que los análisis de país pusieron de manifiesto que, con frecuencia, las comunidades adyacentes experimentan riesgos similares, tales como inundaciones, incendios forestales y sequías. Durante las entrevistas mantenidas, los habitantes de estas localidades declararon que, a menudo, se sienten impotentes y marginados cuando se enfrentan a las políticas

del Ejecutivo y su aplicación. En el distrito de Kapuas (Kalimantan), suele culparse a la población local de prender fuego, pero lo cierto es que no puede responsabilizársela de ello completamente debido a las limitaciones de base que justifican sus prácticas de tala y quema. Los pobladores alegan que poseen conocimientos locales que deberían aprovecharse para buscar soluciones a los riesgos, pero que los no nativos de la zona hacen caso omiso de ellos. En otros lugares del país, la experiencia demuestra que la población puede convertirse en un agente idóneo en el ámbito político de la reducción de los riesgos de catástrofe para negociar con el Gobierno cuando interviene a través de redes comunitarias o de alianzas con organizaciones de la sociedad civil (Heijmans, 2012). Movilizar y organizar a las comunidades locales en la búsqueda de apoyo horizontal y el compromiso de otras comunidades y otros ciudadanos puede ser una estrategia efectiva de abordar los riesgos prioritarios, las cuestiones ambientales y sus medios de vida.

#### **Recuadro 14 | Creación de redes de base comunitaria y alianzas con organizaciones de la sociedad civil**

---

Cada ONG que lleva a cabo programas en Kalimantan Central y en Kapuas tiene su propio cometido y punto de vista, pero todas ellas brindan oportunidades a las comunidades locales de coordinar sus campañas de presión y creación de alianzas.

- La población local junto con Borneo Orangutan Survival Foundation (BOS, por sus siglas en inglés) y World Wildlife Fund (WWF, por sus siglas en inglés) –dos organizaciones ecologistas– podría intentar llegar a un terreno común en el que poner en marcha acciones, aunando para ello intereses distintos, tales como las necesidades de subsistencia de la población y cuestiones de adaptación al cambio climático. Juntas pueden estudiar opciones para promover la reforestación en las tierras abandonadas con el fin de reducir los incendios y las emisiones de gases de efecto invernadero. Como instrumento de debate, negociación y presión, pueden empezar por realizar una cartografía de las zonas donde se concentran las tierras abandonadas.
- A través de la Alianza de los Pueblos Indígenas del Archipiélago (AMAN, por sus siglas en indonesio) y el Instituto Dayak Panarung (LPD, por sus siglas en indonesio) –dos organizaciones de pueblos indígenas–, la población local puede dirigirse a los organismos públicos para disipar las dudas sobre sus derechos sobre la tierra y las lindes.
- El foro medioambiental WALHI ha definido un programa de reducción de los riesgos de catástrofe a nivel de comunidad y es capaz de prestar apoyo a la

población local a la hora de ejercer presión en cuestiones de prevención de incendios y medioambientales, tales como la gestión del agua o el bloqueo de los canales, y de recursos para la construcción de pozos profundos.

En lugar de una programación integrada, como ya hicieran los dos programas CARE en Indonesia, quizá sea más eficaz crear alianzas tácticas y estratégicas entre las organizaciones de la sociedad civil y los representantes locales que interactúen con los funcionarios públicos y el sector privado. Este enfoque reconoce los intereses de la población y antepone la definición de programas a los proyectos preconcebidos y reclama, además, un enfoque iterativo a la formulación de intervenciones (paso a paso) y a la adopción de programas de ayuda.

---

Las estrategias y opciones para el establecimiento de contactos y la creación de alianzas depende, en buena medida, de la situación local que atraviesen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, tal y como ya se ha analizado en la clave 3, así como de la presencia o no de una sociedad civil (fuerte). En Etiopía, por ejemplo, el Gobierno controla y limita las actuaciones de las organizaciones de sociedad civil en respuesta a la sequía y, por ende, se estudian opciones alternativas, como el diálogo con los comerciantes locales.

### **C. Establecer vínculos verticales y horizontales a distintas escalas para mejorar los sistemas de alerta temprana**

La población local entrevistada en Indonesia, Bolivia y Etiopía ha desarrollado mecanismos y medidas preventivas frente a los riesgos de catástrofe, pero no dispone en todos los casos de un sistema de alerta temprana fiable que le permita actuar oportunamente (véase recuadro 15). Mientras que los trashumantes etíopes adoptan estrategias tradicionales de alerta temprana y mitigación, este no ha sido el caso de la etnia indígena dayak de Kalimantan: los incendios forestales tan solo comenzaron a sacudir su zona en los años noventa del siglo XX, cuando el Gobierno de Suharto puso en marcha el proyecto Mega-Rice cerca de sus poblaciones en el marco de su política de transmigración, así como para aliviar la creciente escasez de alimentos del país. El proyecto no llegó a buen puerto y terminó abandonado, lo que provocó considerables daños al medio ambiente, en especial para los ecosistemas de turbas. Los incendios se desencadenan especialmente en los barbechos abandonados, alejados de las zonas habitadas por los dayaks y, por ello, son difíciles de detectar. Los focos únicamente son visibles por teledetección o imágenes vía satélite que utiliza la

Agencia de Conservación de la Naturaleza (KSDA, por sus siglas en indonesio) y el Instituto Meteorológico Provincial.

En el caso del distrito de Kapuas (Kalimantan, Indonesia), los sistemas de alerta temprana –verticales y horizontales– no están conectados entre sí, lo que dificulta la adopción de medidas de preparación oportunas. Existen dos sistemas de alerta temprana fundamentales para esta región: (1) la predicción meteorológica y su interpretación, que permiten evaluar las estaciones seca y húmeda, aspecto en el que interviene el Instituto Meteorológico, del Clima y Geológico (BMKG, por sus siglas en indonesio); y (2) la alerta temprana en el descubrimiento de los focos de incendios, cometido que recae en la KSDA. Aunque estos dos sistemas de alerta no están vinculados entre sí, operan a través de instituciones independientes que transmiten sus datos a los agentes correspondientes a nivel local. Kalimantan Central cuenta únicamente con cinco estaciones meteorológicas automáticas, de las cuales una de ellas está situada en el distrito de Kapuas. La información recabada por las estaciones meteorológicas, sin embargo, no llega hasta las localidades debido a que los equipos son defectuosos y a la ausencia de un sistema de alerta temprana hasta ese nivel. Por otra parte, ni las autoridades, ni las O(I)NG ni los donantes se toman en serio los conocimientos locales ni cómo interpretan los habitantes los cambios de las pautas climáticas.

El funcionamiento del sistema de satélites de la Administración Nacional Oceanográfica y Atmosférica (NOAA, por sus siglas en inglés) es lento, puesto que no puede generar imágenes en tiempo real. A menudo, también, se dan falsas alarmas. La información vía satélite se comunica al Instituto Meteorológico, del Clima y Geológico provincial y a los cuerpos locales de bomberos (*Manggala Agni*) de determinadas productoras de aceite de palma, pero no a las ONG ni a las comunidades locales. Cuando un incendio se propaga de una localidad a otra, no existe ningún sistema de alerta temprana entre ellas. En tales circunstancias, es fundamental conectar los distintos sistemas de alerta temprana y utilizar con sensatez los diferentes sistemas de conocimiento: combinar la sabiduría indígena local con la ciencia. Esto puede llevarse a cabo por medio del siguiente punto de acción: aprovechar el Marco de Acción de Hyogo como apoyo para instar a las autoridades a adoptar su política, en concreto, con miras a esclarecer cuáles son las funciones y las responsabilidades de los departamentos pertinentes y entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las comunidades.

### **Recuadro 15 | De los sistemas de alerta temprana para la sequía y el socorro al refuerzo de la capacidad de adaptación de los grupos trashumantes**

---

En Borana (sur de Etiopía), los sistemas tradicionales de alerta temprana son cada vez menos fiables por el cambio climático, lo que significa que las sequías afectan cada vez más a los trashumantes. El cambio climático introduce otro nivel de complejidad en los actuales desafíos para el desarrollo, como el fomento de los medios de vida sedentarios que promueve el Gobierno y las ONG y que se traducen en un acceso cada vez menor a las zonas de pastoreo, la disminución de la disponibilidad de las tomas de agua y la degradación del suelo, entre otros. A nivel nacional, existen sistemas de alerta temprana, pero la información sobre el cambio climático no trasciende hasta el plano local. ‘El problema más común que presentan los sistemas de información del clima es que no se tienen en cuenta las necesidades de los usuarios en la generación y el suministro de información y tecnologías’, señaló en 2010 un asistente a la V Conferencia Nacional de Desarrollo Pastoral de Etiopía. En lugar de invertir en la mejora de los sistemas de alerta temprana, los trashumantes anteponen la reducción comercial del censo ganadero como solución óptima a los problemas que experimentan cuando hacen frente a la sequía.

Esta solución constituye una intervención de alivio dirigida a los medios de vida que se está llevando a cabo actualmente en la fase de alerta/alarma de la gestión del ciclo de sequía durante un periodo concreto, utilizando para ello los indicadores del sistema tradicional de alerta temprana (cuadro 6). Los principales objetivos de dicha reducción son: (1) disminuir la sensibilidad de los trashumantes a la inseguridad alimentaria mediante la obtención de efectivo que pueden invertir en alimentos y satisfacer otras necesidades, además de mejorar su bienestar; y (2) conseguir la capacidad de adaptación y la resiliencia del sistema de subsistencia basado en el ganado por medio de la reinversión en actividades de tipo ganadero, tales como la compra de pienso y concentrado, el transporte del ganado a otras zonas de pastoreo y la adquisición de medicamentos veterinarios, además de mejorar la capacidad de resiliencia gracias a la protección de sus activos

Análisis del país: Etiopía, Anexo 3, 2011

---

El ejemplo etíope recalca la necesidad de abandonar la ayuda a corto plazo y las intervenciones de preparación en pro de la inversión en capacidad de adaptación de los sistemas de subsistencia. Para conseguir estos objetivos, debe mejorarse la cooperación entre el Gobierno, las ONG, el sector privado y las comunidades en

términos de creación de un entorno propicio que transforme la reducción comercial del censo ganadero en una estrategia viable de adaptación. Se trata de algo mucho más complejo que las actuales estrategias humanitarias que siguen las ONG y el Gobierno por separado. Por ende, los siguientes puntos de acción son clave.

#### **D. Invitar a los Gobiernos a adoptar el MAH a nivel local**

Es importante crear 'hogares institucionales' para la reducción de los riesgos de catástrofe, la adaptación al cambio climático y la reducción de la pobreza sostenibles, invitando para ello a los Gobiernos a adoptar a nivel local el MAH, así como logrando el equilibrio entre la oferta del Gobierno y la demanda de la comunidad.

En Kalimantan (Indonesia), la creación de un BPBD en el distrito de Kapuas podría ser un paso clave para avanzar en este contexto. Las ONG como CARE Indonesia podrían desempeñar un papel facilitador al reunir a los agentes pertinentes y conseguir el apoyo provincial del Órgano de Gestión de Catástrofes e iniciar las conversaciones. El BPBD tiene la responsabilidad de formular un plan quinquenal de distrito para reducir los riesgos de catástrofe, lo que constituye una oportunidad de aunar a los departamentos responsables en la definición de un planteamiento proactivo en este ámbito y de abordar los factores de riesgo subyacentes. Es fundamental que los representantes municipales y otras organizaciones de la sociedad civil se impliquen en lugar de esperar a que el Gobierno de distrito elabore el plan. Ya existe abundante reglamentación en vigor en materia de reducción de los riesgos de catástrofe; ahora, lo que falta es su ejecución y que se definan con mayor claridad las funciones y las responsabilidades de las partes implicadas.

En las zonas de estudio del norte de Bolivia y del sur de Etiopía, la presencia del Gobierno brilla por su ausencia y la población local antepone la búsqueda de soluciones a los factores de riesgo subyacentes responsables de la creciente vulnerabilidad al cambio climático. Reducir estos factores es una de las acciones prioritarias del MAH (punto de acción 4 del MAH). Promueve estrategias que abordan la reforma institucional, como la mejora de los canales de comunicación, la planificación de la utilización del suelo y el acceso a las redes de seguridad, o de índole física. Por desgracia, la supervisión permanente de los avances del MAH pone de manifiesto que el punto de acción 4 ha sido donde menos progresos se han logrado.

Tal y como se expone en la clave 2 (punto de acción 1), la población local puede explicar perfectamente cuáles son los factores de riesgo subyacentes que abocan a las catástrofes, sin coincidir con los agentes estatales. La definición que propone

**Cuadro 6 | Ejemplos de señales de alerta temprana a nivel de comunidad**

<b>Incendios forestales en Kalimantan (Indonesia)</b>	<b>Sequía en Borana (Etiopía)</b>	<b>Inundaciones en Pando (Bolivia)</b>
No se incluye la estación lluviosa; no se dispone de otros datos, puesto que la mayoría de los incendios se desatan en barbechos abandonados.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia total de lluvia, esto es, por debajo de la media durante dos estaciones lluviosas consecutivas.</li><li>• Cambios no estacionales de las actividades del mercado.</li><li>• Deterioro físico del ganado.</li><li>• Encarecimiento de los cereales.</li><li>• Migraciones no estacionales y rutas migratorias no convencionales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Subida del nivel del río Tahuamana y el lago que rodea el pueblo al 100% de su capacidad.</li><li>• Información en la radio sobre las lluvias en Perú.</li></ul>

UN/EIRD de ‘riesgo’ menciona las condiciones vulnerables de la población, pero no aborda el ‘porqué’.

En el documento titulado *Vivir con el riesgo* se explica el motivo por el que los más perjudicados por las catástrofes son, sobre todo, los pobres: ‘debido a que éstos son mayoría y viven en zonas de mayor densidad de población, en viviendas mal construidas y en terrenos más expuestos al riesgo’ (UN/EIRD, 2004, p. xi). Esto sugiere que el MAH ve la vulnerabilidad en términos de cifras, pobreza y exposición física a amenazas, no en términos de los segmentos marginados o excluidos de la sociedad. El MAH no cuestiona las relaciones de poder existentes, si bien es cierto que abordar los factores de riesgo subyacentes exige que estas se transformen o se reformulen. En la clave 5 se planteará cómo gestionar y revisar las relaciones de poder.

Una de las claves consiste en buscar a personas que compartan una mentalidad similar en los departamentos ejecutivos y que sean capaces de fomentar el desarrollo de relaciones y del diálogo; o invitar a los funcionarios a participar en seminarios y talleres donde comentar e intercambiar ideas sobre cómo apoyar a las comunidades en riesgo.

## **PUNTO DE ACCIÓN 2**

### **Colaborar con el sector privado**

Los agentes de la sociedad civil y el sector privado cooperan cada vez más en el ámbito del comercio justo y en las prácticas empresariales socialmente responsables para garantizar que la producción o la extracción minera son sostenibles y respetuosas con el medio ambiente. Además, se adoptan iniciativas que respaldan las acciones del sector privado a favor de un desarrollo compatible con el clima, como, por ejemplo, estimular la inversión en proyectos de energías renovables, eficiencia energética y bajas emisiones de carbono. Sin embargo, la cooperación en el ámbito de la reducción de los riesgos de catástrofe y de la adaptación al cambio climático sigue siendo limitada, puesto que la sociedad civil y el sector privado no comparten los mismos intereses. Los análisis de país ilustran esta cuestión. En Borana (Etiopía), los trashumantes negocian con los comerciantes la venta de su cabaña, pero no consiguen un buen precio, mientras que, en Kalimantan, la relación entre las comunidades locales y las productoras de aceite de palma es muy tensa debido a los conflictos por el suelo. Estos dos ejemplos ponen de manifiesto que el concepto de ‘sector privado’ es ambiguo. El sector privado está formado por grandes multina-

cionales, así como por emprendedores o agricultores locales que son considerados miembros de la comunidad más que representantes del sector privado, como, por ejemplo, cooperativas locales que forman parte de los medios de subsistencia de la población o, en un sentido negativo, mineros y contratistas a pequeña escala cuyas actividades contribuyen a degradar el medioambiente. En este punto de acción animamos a estudiar si existen intereses compartidos, tanto para promover la resiliencia entre las comunidades locales como para tener en cuenta los intereses del sector privado en lugar de dar por sentado que únicamente hay intereses contrapuestos.

#### **A. Explorar si existen intereses compartidos entre las comunidades locales y el sector privado**

El estudio de la reducción comercial del censo ganadero en Etiopía brinda oportunidades para reconciliar los intereses de los trashumantes con los de los comerciantes locales, siempre que el apoyo de la sociedad civil y del Gobierno sea adecuado. Los trashumantes quieren vender su cabaña a buen precio, pero los comerciantes quieren que el ganado esté en buenas condiciones. Ello requiere que las partes interesadas (sobre todo el Gobierno y las ONG) coincidan en que la reducción comercial del censo ganadero no es una intervención de alivio, sino que pertenece al ámbito del comercio ganadero habitual. En un seminario conjunto en el que participaron distintos agentes para comentar esta solución, se formularon las siguientes recomendaciones para acotar y reconciliar intereses:

- Ampliar y reforzar la comercialización del ganado por medio de la mejora de las condiciones de los animales, los servicios veterinarios y la estructura de comercialización.
- Es importante aumentar, en paralelo, la sensibilización de la comunidad para que venda parte de su cabaña antes de que sufra los estragos de la sequía y pierda peso.
- Brindar incentivos y motivación adecuada para los comerciantes (mercados nacional y de exportación) y la cooperativa comercializadora que se dedica a la reducción comercial del censo ganadero.
- Ofrecer terrenos de explotación ganadera cerca de los mercados a plazo y a nivel local.
- Promover el establecimiento de plantas procesadoras de piensos en la zona de Borana (abaratamiento del precio de los piensos), lo que facilita la reducción comercial del censo ganadero y salva muchas vidas animales durante las sequías.
- Crear una reserva de piensos para el ganado.
- Conceder préstamos bancarios.

- Poner medios de transporte a disposición de los comerciantes en virtud de un principio de recuperación de los costes.

Estas recomendaciones requieren una planificación cuidadosa, así como una actuación rápida, vínculos sólidos, confianza y el compromiso de las partes interesadas.

### **B. En el caso de las multinacionales, mirar primero con distancia**

Aunque los trashumantes y los comerciantes locales de Etiopía no comparten los mismos intereses, los intentos por reconciliarlos precisan de negociaciones que parten de un nivel local y van ascendiendo posiciones en la cadena comercial. Puede que en el caso de las multinacionales esto no sea aplicable, puesto que penetran en los países a través de agentes presentes en el plano (inter)nacional. Las plantaciones de palmeras aceiteras en Indonesia, por ejemplo, operan por medio de los incentivos que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial ofrecen al Gobierno nacional. Estas plantaciones reportan beneficios económicos y oportunidades de subsistencia, pero también son blancos de las críticas negativas de los agentes estatales y no estatales por sus prácticas no sostenibles y su desdén por los intereses locales. Una de las consecuencias negativas más importantes que comporta la producción de aceite de palma en Kalimantan es el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero por la deforestación y la conversión de las tierras. Otras críticas apuntan a los conflictos por la tenencia de la tierra, el aumento del riesgo de incendio por la deforestación, la pérdida de la capacidad de retención del agua de los suelos (sobre todo de las turberas), la pérdida de biodiversidad en los monocultivos y la escasa aplicación de la legislación que pretende evitar estas consecuencias negativas. Por consiguiente, el nombre de la industria del aceite de palma se asocia con la corrupción y prácticas ilegales.

Existen muestras de que el sector privado y los departamentos oficiales se toman estas críticas muy en serio. El Gobierno y el sector aceitero tienen la intención de promover una producción más sostenible, lo que se ha recogido en la Mesa Redonda para un Aceite de Palma Sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés) ([www.rspo.org](http://www.rspo.org)).

Sin embargo, en este caso, la ‘sostenibilidad’ tiene un sentido diferente: considerar el aceite de palma como una alternativa sostenible a los combustibles fósiles. Esta ‘sostenibilidad’ apenas guarda relación con las prácticas locales de usos sostenibles del suelo. Otro avance reciente es que el presidente de Indonesia ha declarado, en el marco de la estrategia nacional de reducción de emisiones ligadas a la deforesta-

ción y la degradación de bosques (REDD, por sus siglas en inglés), que las nuevas expansiones de las plantaciones habrán de realizarse en suelo degradado y no en bosques o turberas. Sin embargo, el término 'suelo degradado' es un concepto todavía indefinido y abierto a múltiples interpretaciones. No obstante, contactar con el sector privado a nivel nacional para entender la evolución de su postura, sus últimas intenciones y perspectivas podría ser una vía de entrada para conseguir su implicación en la revisión de sus prácticas a nivel local.

### **PUNTO DE ACCIÓN 3**

#### **Colaborar con los medios de comunicación**

La colaboración con los periódicos, la radio, el cinema y las redes sociales es una forma eficaz de difundir los problemas de la comunidad entre el gran público, de promover el debate y de conseguir su apoyo. Ninguno de los tres análisis de país ha considerado que los medios de comunicación fueran agentes relevantes en potencia, pero sí pueden desempeñar un papel de apoyo.

Así, por ejemplo, el Gobierno indonesio se ha vuelto cada vez más sensible a los comentarios negativos sobre su papel en RRD y la falta de cumplimiento de las leyes. Las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil recurren a medios dispuestos a sumarse a su causa, como, por ejemplo, cuando se trata de denunciar la incidencia de incendios descontrolados y de inundaciones provocadas por una utilización del suelo inadecuada. Por su parte, el Gobierno también utiliza sus propios medios para promover sus intereses, pero la población local debería conocer mejor la normativa vigente, que respalda de hecho su postura y su opinión (clave 2, punto de acción 2). La estrategia de utilizar a los medios obligará al Gobierno a cumplir con sus obligaciones y asignar a nivel local recursos nacionales para RRD.

#### **Recuadro 16 | Utilización de redes sociales en RRD, ACC y RP**

---

Las sucesivas inundaciones de la zona metropolitana de Manila (Filipinas) han puesto de manifiesto la capacidad de las redes sociales como Twitter o Facebook y los blogs de influir de verdad en las campañas de ayuda en caso de catástrofe. Las poblaciones afectadas se comunicaron directamente con las autoridades para recibir apoyo. La vuelta al mundo de los tuits de apoyo, las publicaciones pidiendo información sobre seres queridos y los relatos y fotografías instantáneos de los testigos oculares anuncian la llegada de una nueva era de conectividad social frente a las catástrofes.

Las redes sociales todavía no han revelado todo su potencial a la hora de informar y promover el debate sobre las causas de los riesgos de catástrofe y de lograr que agentes que comparten una filosofía similar actúen en RRD, ACC y RP, como en situaciones de conflicto o en la reivindicación de derechos democráticos. Las redes sociales brindan la oportunidad para continuar con el desarrollo de un 'periodismo ciudadano' como complemento a los medios tradicionales.

---

## Pistas

- Buscar a profesionales y particulares que compartan una filosofía afín en los departamentos gubernamentales y en el sector privado y que muestren interés y estén dispuestos a respaldar el programa comunitario. Más adelante, estas personas pueden actuar como puentes de unión entre los agentes relevantes. Por ejemplo, personal de la Administración que antes trabajara para ONG y que sepa cómo relacionarse con los agentes de la sociedad civil.
- Invitar a partes interesadas con una filosofía afín a talleres, seminarios y otras actividades para construir relaciones sólidas.
- Entretanto, combinar intervenciones encaminadas a instaurar unas condiciones de seguridad a corto plazo a nivel de localidad, como planes de contingencia y medidas de preparación, vinculando la respuesta local de emergencia a la RRD y a la protección de los medios de vida. Para que la gente no pierda ni la motivación ni las ganas de dedicar su tiempo y sus recursos a actividades que no reportan beneficios concretos inmediatos, es indispensable combinar intervenciones de corto plazo con otras que aborden los factores de riesgo subyacentes a largo plazo.
- Debatir, negociar, crear o adaptar la normativa municipal para reducir los riesgos de la población que entran dentro de las responsabilidades y la capacidad de las autoridades de la localidad.



## CLAVE 5

# Negociar las diferencias de intereses, valores y escalas entre los actores

## ¿Por qué es importante?

Reducir las pérdidas por catástrofes, adoptar respuestas eficaces al cambio climático y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio son propósitos que únicamente pueden lograrse si se acometen de un modo integrado y coordinado; abordar por separado cada una de estas cuestiones puede terminar siendo redundante o incluso contraproducente (Schipper y Pelling, 2006). La falta de integración puede atribuirse en gran medida a la ausencia de interacción entre las distintas partes interesadas y disciplinas, así como a la ausencia de voluntad política por solucionar los factores de riesgo subyacentes. El seguimiento de los avances del Marco de Acción de Hyogo y las evaluaciones de medidas de reducción de riesgos sobre el terreno ponen de manifiesto que existe un abismo entre la política y la manera en la que los proyectos de desarrollo y las intervenciones se ejecutan en la práctica.

Esta clave concreta ofrece pistas e ideas sobre las formas en las que las comunidades en situaciones de riesgo y los cooperantes pueden entrar en el campo de acción político e interactuar con partes interesadas que tengan posturas, valores e intereses distintos o incluso encontrados. Los ejemplos de Etiopía, Indonesia y Bolivia ilustran de manera clara la existencia de puntos de vista contrapuestos y de intervenciones ineficaces en cuanto a reducción de riesgos, más que un ejemplo de consenso y coordinación. El origen de esta disparidad de concepciones no es ni cultural ni accidental, sino que es inherente a la posición social de las partes interesadas, mien-

tras que las posibilidades de la población están vinculadas al marco institucional local. El objetivo de la colaboración y la interacción de la población con otros agentes interesados es reconfigurar las instituciones y relaciones con las autoridades, de tal manera que estas no puedan eludir su responsabilidad de crear un entorno seguro. Ello supone modificar las normas, los valores y las 'definiciones de la realidad' imperantes que legitimaban los anteriores arreglos y relaciones institucionales. Este proceso de cambio tiene que ver con procesos de empoderamiento: con estrategias y opciones que surgen del marco institucional local y en los que la población amplía sus relaciones más allá de sus propias redes sociales, utilizando sus recursos organizativos, políticos y de motivación para crear capacidad de acción efectiva y cambiar relaciones de confrontación.

Con el cubo de poder de Gaventa en mente (véase clave 3), esta clave propone ideas sobre estrategias y tácticas para abordar espacios políticos cerrados o limitados en los que se excluye a los ciudadanos del proceso de toma de decisiones sobre quién obtiene qué, dónde, cómo y cuándo. O cuando se les invita a sentarse a la mesa en la que se toman decisiones, para saber cómo negociar de manera eficaz para garantizar que las políticas y las normas que reducen la vulnerabilidad de la población a las catástrofes y al cambio climático se ejecuten. Asimismo, es importante cerciorarse de que las instituciones y el conocimiento tradicional de la población sean tenidas en cuenta en el proceso de negociación y que las nuevas soluciones propuestas no las socaven. Las estrategias de negociación que se comentan en esta clave parten de la premisa de que la población local tiene capacidad de acción aunque su margen de maniobra sea reducido. Además, se considera que las intervenciones en el ámbito de RRD, ACC y RP constituyen procesos negociados y no la mera ejecución de un plan de acción ya definido, ligado a unos resultados esperados (Long y van der Ploeg, 1989). Queremos recalcar que entrar en el juego político en los ámbitos citados por medio de procesos de negociación no está exento de problemas y no brinda necesariamente la solución. La negociación supone conflicto, consenso improductivo o competencia fructífera (Leeuwis, 2000).

Por medio de la negociación, del diálogo y, en ocasiones, de la confrontación, la población local –con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil– podría aumentar sus posibilidades de reducir su vulnerabilidad buscando conectar con agentes poderosos como forma de hacerse oír en la esfera política, de acceder a recursos y puestos políticos y de ejercer el poder para lograr seguridad y amparo tanto en el plano local como nacional. Promover la resiliencia significa acometer una revisión

y una transformación de las relaciones y las instituciones que obligue a los agentes relevantes a asumir sus funciones y responsabilidades antes, durante y después de un desastre (de origen climático) en un entorno que se halla en constante cambio. Promover la resiliencia supone cambiar la *manera* que tenemos de relacionarnos con otros agentes y no *lo que* hacemos.

En los puntos de acción que siguen a continuación se establecen las posibles formas de abordar posturas contrapuestas y la falta de voluntad de unos actores de tomarse en serio el punto de vista y los intereses de otros.

## Puntos de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

#### **Superar las relaciones conflictivas dentro de una comunidad o entre comunidades**

En la clave 1 (punto de acción 4) ya se indicó cómo podían utilizarse los análisis y los mapas de riesgos como instrumento para entablar el diálogo entre grupos distintos y contrapuestos dentro y fuera de una misma comunidad. En este punto de acción, sin embargo, se destaca el papel del personal en terreno o de los mediadores en aquellos casos en los que las relaciones entre la población de una localidad pueden considerarse conflictivas o antagónicas. Nos referimos en este caso a esas situaciones en las que unas personas temen a otras, donde la intimidación, el acoso e incluso la coacción física se producen como manifestación de ‘poder duro’, como sucedió en Bungu (Indonesia) (recuadro 17). En aquellas situaciones en las que los distintos grupos se niegan la palabra, se impone buscar estrategias alternativas que permitan entablar relaciones, generar confianza y crear las condiciones favorables para iniciar el diálogo y las negociaciones. Así, ha de apelarse a la creatividad para eludir las cuestiones sensibles, convenciendo y movilizandoo a los distintos actores en torno a temas que no cuestionan de inmediato las diferencias de poder, posturas e intereses.

#### **Recuadro 17 | Diálogos entre agricultores, mineros y autoridades de la localidad en Bungu, distrito de Jepara (Indonesia)**

---

Bungu está situada en las faldas del monte Muria, donde, al igual que en las localidades vecinas, desde 2002 se ha extendido la práctica ilegal de la extracción de pie-

dras para la construcción de carreteras. La mayoría de los habitantes teme oponerse abiertamente a la minería ilegal, o incluso hablar de ella, pese a las consecuencias negativas que acarrea para su entorno inmediato y sus medios de vida. Se sienten intimidados por los mineros, que les amenazan, les golpean e incluso destrazan sus arrozales. En Bungu, hay dos colectivos de agricultores que no son muy activos porque los funcionarios municipales los controlan y reprimen para evitar que se posicionen en contra de la minería ilegal. Estos dos grupos no colaboran, lo que provoca la fragmentación de la población. Las relaciones sociales no son buenas. Las autoridades locales niegan las catástrofes en su zona o río abajo. Sin embargo, la jefa de la localidad se muestra dispuesta a abordar abiertamente las amenazas que plantea la minería con el personal de la ONG, puesto que ella misma es víctima de la marginación a la que la someten los funcionarios municipales varones que no la toman en serio. Espera conseguir el apoyo de la ONG y de los habitantes para enfrentarse a los mineros ilegales.

El equipo de la ONG ha insistido en solicitar permiso a los funcionarios municipales para trabajar en la localidad de forma a no despertar sospechas, explicándoles que la ONG promovía la agricultura sostenible. Les fue concedido. El Gobierno promueve programas agrícolas pero no se ponen en marcha en Bungu porque los funcionarios de distrito no llegan hasta allí. Los agricultores carecen de acceso a semillas, insumos o información porque las autoridades locales no le dan prioridad. El coordinador comunitario suplió esta función y utilizó la agricultura como catalizador para mejorar las relaciones entre los funcionarios municipales, los funcionarios de distrito y los grupos de agricultores. Vive y se traslada de un pueblo a otro (Bungu se compone de doce pequeños pueblos) para evitar que se le asocie con una facción de los funcionarios municipales. En lugar de hablar de la minería ilegal, centró la discusión en los temas de agua, las prácticas agrícolas y la seguridad alimentaria, temas que no suponían una amenaza y que albergaban el potencial de reactivar el interés de los dos grupos de agricultores y fomentar su interacción con los funcionarios municipales. En estas conversaciones, el personal de la ONG no evitó por completo las cuestiones de RRD cuando preguntó por los problemas diarios acuciantes, como el suministro de agua. Así, se interesó, por ejemplo, por cuál era la situación en Bungu antes y cuál es ahora. Y entonces se comentaron los motivos de los cambios. La ONG asumió que la cuestión de la minería ilegal se plantearía cuando se hubiera cimentado la confianza y la seguridad entre los grupos de agricultores. En segundo lugar, este enfoque pretendía acrecentar el compromiso del Gobierno de respaldar los medios de vida de la población de Bungu.

Y la estrategia funcionó. Entabló una buena relación con la jefa, el administrador y el jefe de aguas de la localidad y con el líder de uno de los grupos de agricultores. Juntos elaboraron un mapa de los riesgos en el que se señalaron unos veinte puntos ilegales de extracción minera dentro del término municipal. En julio de 2010, compartieron este mapa con todos los miembros del grupo de agricultores utilizando la ‘seguridad alimentaria’ como tema principal. El coordinador comunitario dio por sentado que podían trazar un plan para poder discutir dicho mapa de riesgos con las autoridades de la localidad que respaldaban la minería ilegal. Sin embargo, se dio cuenta de que los corrimientos de tierra y la minería no se consideraban amenazas todavía y que la gente no se pronunciaba acerca de esta última. En septiembre de 2010, organizó una visita en el marco de un intercambio entre comunidades a Tempur, una comunidad de montaña que resultó muy castigada por las inundaciones repentinas de febrero de 2006, en la que sus habitantes, especialmente los jóvenes, comenzaron a adoptar prácticas de gestión comunitaria del bosque dirigidas a reducir los corrimientos de tierra. Allí, los representantes de Bungu se atrevieron a hablar de la minería ilegal en su localidad. Tal y como señaló el jefe de aguas municipal: ‘La minería reporta beneficios a los mineros, pero acarrea consecuencias negativas para nuestro sistema de irrigación –erosiona los canales y deseca los manantiales– y, además, los camiones estropean el asfalto de la carretera’. En octubre de 2010, este pequeño grupo de funcionarios municipales organizó un diálogo e invitó a seis mineros y al grupo de agricultores de Bungu, así como al gobernador de subdistrito. Durante ese diálogo, el gobernador decretó el cierre de todas las minas de Bungu. Los medios de comunicación informaron del cierre de las minas y los agricultores construyeron una barrera de acero que impedía a los camiones acceder hasta Bungu. Gracias al respaldo de autoridades importantes del distrito y de la provincia, los mineros ilegales no han abandonado su actitud, pero merced a este proceso, la mayoría de la población cuestiona abiertamente hoy en día esta práctica. Se trata de un gran logro en términos de replanteamiento de las relaciones.

El coordinador comunitario entabló conscientemente relaciones con todos los agentes fundamentales sin que se sintieran amenazados, centrándose para ello en la seguridad alimentaria y en los medios de vida de la población. Tardó nueve meses en conseguir que los agricultores y la jefa del municipio se atrevieran a hablar sobre la minería ilegal y a enfrentarse públicamente con los mineros en el marco de un diálogo. Maniobró entre los distintos grupos para no dañar su legitimidad.

Fuente: Heijmans, 2012

De este ejemplo puede extraerse una lección importante: en lugar de dirigirse a los grupos más vulnerables y de buscarlos y trabajar con ellos –como a menudo se promueve en las políticas de desarrollo y de reducción de los riesgos de catástrofe–, el personal de terreno y los cooperantes tienen que implicarse a la vez con los grupos vulnerables, con los notables y con las autoridades de la localidad y comprender las relaciones sociopolíticas que existen entre ellos. De hecho, el personal de terreno ha de regirse por el principio de ‘imparcialidad’ (para más detalles, véase recuadro 18).

---

**Recuadro 18 | El significado de ‘imparcialidad’ en el ámbito de RRD, ACC, y RP**

---

El término ‘imparcialidad’ posee varias acepciones. En el ámbito de la ayuda humanitaria, por ‘imparcialidad’ se entiende que la respuesta debe guiarse únicamente por *necesidades* humanas básicas y no por criterios políticos ni de otro tipo (Leader, 2000). Esto supone que los proveedores de ayuda no interfieren en un conflicto, sino que asisten a quienes más lo necesitan. En el ámbito de la consolidación de la paz, ‘imparcialidad’ alude a la actuación de un mediador o constructor de la paz en aras de generar confianza. Se considera vital que todas las partes se sientan totalmente respetadas como seres humanos iguales y que ningún grupo reciba más atención que otro (Patfoort, 2001, p. 462) En el contexto de la RRD, ACC y RP, las intervenciones pretenden responder a las necesidades de la población antes, durante o después de una catástrofe para reducir los factores de riesgo subyacentes y las tensiones. En este contexto, sugerimos una acepción políticamente sensible del término: la capacidad de los equipos de terreno de reunir a agentes antagónicos al margen de prejuicios personales y de ideas preconcebidas sobre ellos para forjarse una imagen completa de sus necesidades (Vaux, 2001, p. 5) Esto significa entender sus necesidades dentro de su contexto sociopolítico global y ver los vínculos y las relaciones de poder entre ellos. ‘Imparcialidad’ significa distinguir a un agente de otro y ser consciente de que a muchos les interesa que otros sean vulnerables’ (Vaux, 2001, p. 20) Los coordinadores comunitarios de Sambiroto y Bungu, por ejemplo, se centraron en los vínculos e intereses de los distintos agentes y, con cuidado, consiguieron reunir en un marco de diálogo a grupos enfrentados sin adoptar explícitamente ninguna postura preconcebida.

---

## **PUNTO DE ACCIÓN 2**

### **Superar las diferencias entre comunidades, organismos gubernamentales y sector privado**

Que una estrategia o táctica funcione o no, depende del contexto local. La idea es utilizar los contactos, las alianzas y las redes establecidas (clave 4) como apoyo y respaldo cuando uno trata con actores que tienen distintos intereses o que no están dispuestos a cooperar. A partir de los elementos recabados de la bibliografía especializada en la cuestión de la negociación, Van Meegeren y Leeuwis (1999) establecieron una serie de tareas que se enumeran a continuación cuando se trata de facilitar negociaciones integradoras. Por 'negociaciones integradoras' se entienden los procesos interactivos en los que las partes interesadas elaboran nuevas (y a menudo más amplias) definiciones y percepciones del problema a partir de un proceso creativo de aprendizaje colectivo que acaba identificando soluciones en las que todos ganan llamadas 'win-win'.

#### **Tarea 1: Preparación: ya se ha conseguido gracias a las claves 1, 2 y 3**

- Llevar a cabo un análisis preliminar de los conflictos, problemas, relaciones y prácticas desde una perspectiva histórica.
- Identificar las partes interesadas implicadas.
- Conseguir la participación de las partes interesadas.
- Entablar relaciones con el entorno más amplio (ámbito de políticas).

#### **Tarea 2: Consenso sobre el diseño y protocolo del proceso**

- Crear un código de conducta consensuado y un protocolo de proceso.
- Acordar los procedimientos, enfoques, etc.
- Consensuar la gestión y el mantenimiento de los procesos.
- Conseguir nuevos acuerdos referentes al proceso a medida que este se desarrolla.

#### **Tarea 3: Exploración conjunta y análisis de situación<sup>7</sup>**

- Intercambiar puntos de vista, intereses y objetivos.
- Analizar los problemas y los vínculos desde distintas perspectivas (véase recuadro 19).
- Integrar los puntos de vista en la nueva definición de los problemas (véanse recuadros 20 y 21).

---

7 Esto es lo que pretende llevar a cabo el programa RESILIENCIA en los distintos seminarios celebrados en Indonesia, Etiopía y Bolivia.

- Proceder al establecimiento preliminar de soluciones alternativas y de estrategias beneficiosas para todos.
- Identificar lagunas en conocimientos e información.

---

#### **Recuadro 19 | Exploración conjunta y análisis de situación en Etiopía**

---

En uno de los seminarios con diversas partes interesadas celebrados en Etiopía, todo el mundo se quejó sobre el problema de la mortalidad del ganado durante la sequía. Todos se señalaron con el dedo hasta que el mediador consiguió crear un punto de inflexión en el seminario: todos se percataron de que eran piezas de un mismo rompecabezas. Cada agente era responsable de una pequeña parte del problema. A partir de ese momento, el seminario dio un giro radical y pasó a ser constructivo; todos querían averiguar cómo responsabilizarse de su parte del problema.

---

#### **Recuadro 20 | Integración de las posturas en una nueva definición del problema: reformulación de los problemas ligados a los riesgos en Java Central (Indonesia)**

---

En un primer momento, una ONG local se volcó con organizaciones de campesinos que representaban a pequeños ganaderos de clase media en el distrito y con los líderes locales para formular a nivel local disposiciones legislativas en materia de gestión de catástrofes. Pese a su vulnerabilidad, la opinión de los jornaleros sin tierras carecía de representación entre los grupos de agricultores. Este subgrupo no tenía acceso a las instituciones ni a los recursos locales. El enfoque multisectorial de la ONG implicaba a partes interesadas responsables bien de campañas de alivio y de reducción de los riesgos, como el Gobierno local, bien a las víctimas visibles de las inundaciones, como los campesinos. Sin embargo, grupos tales como los jornaleros sin tierras y los inmigrantes cayeron en el olvido. El personal de la ONG se posicionó del lado de los campesinos que planteaban el riesgo como ‘una mala cosecha por las inundaciones provocadas por la sedimentación fluvial’, mientras que para los jornaleros sin tierras y los inmigrantes aquello suponía la ‘pérdida de su medio de vida’.

Tiempo después, la ONG se percató de que los pescadores –que vivían más cerca del mar– también sufrían los efectos negativos de las inundaciones. Para ellos, el riesgo era otro: la sedimentación no era su gran enemigo, sino el fuerte oleaje del

mar y el caótico amarre de las embarcaciones en el puerto cerca de la desembocadura del río y que impedía que el agua fluyera hasta el mar. El ONG hizo posible que pescadores y campesinos se comunicaran. Estos últimos celebraban reuniones periódicas de grupos de campesinos entre localidades en las que surgió la idea de formar una amplia red de afectados por las inundaciones del distrito de Pati con el propósito de ejercer una mayor influencia en las negociaciones con el Gobierno de distrito. Para poder incitar a pescadores, grupos de agricultores, gente sin tierra y otros ciudadanos afectados a formar una red más amplia, el problema debía plantearse de tal manera que se pudiera apelar a una circunscripción mayor. Tras prolongados debates, campesinos y pescadores acordaron definir su problema como ‘el mal estado del río Juwana’, en referencia a los problemas de sedimentación y al amarre de las embarcaciones. El 20 de mayo de 2009, crearon oficialmente Jampi Sawan - Jaringan Masyarakat Peduli Sungai Juwana, esto es la ‘Red del pueblo que vela por el río Juwana’. Además, ‘*Jampi Sawan*’ alude a una hierba medicinal que cura enfermedades, pero también encarna las ‘soluciones’. Todos los habitantes que vivan en el curso del Juwana o que sufran indirectamente las inundaciones –como los jornaleros– pueden afiliarse a esta red.

Fuente: Heijmans, 2012

---

### **Recuadro 21 | Explorar las formas de encontrar una definición común del problema entre el sector privado y la sociedad civil**

---

En Indonesia, el programa RESILIENCIA de CARE puso de manifiesto la dificultad de dirigirse directamente al sector privado a nivel local y de conseguir su participación en los seminarios. A nivel nacional, los puntos de partida –comentar las perspectivas del sector privado sobre prácticas empresariales sostenibles y cambio climático en términos generales– pueden reducir los obstáculos al compromiso. Puede que, en lugar de enfrentarse al sector privado con las voces críticas de las comunidades locales y las sociedad civil en un seminario, surta más efecto conseguir entrar de la mano de los aliados nacionales y hablar sobre prácticas empresariales sostenibles. Una segunda opción es buscar vías de entrada en Europa a través de funcionarios públicos e inversores que promuevan los combustibles biosostenibles mediante la producción de aceite de palma en Kalimantan. Un agente clave es el Banco Mundial, que apoya plenamente un sistema de certificación llamado Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible, que acredita una producción

sostenible que, poco a poco, va ganando terreno. Se espera que, gradualmente, las plantaciones se vayan trasladando desde zonas forestales con un elevado valor ecológico hasta suelo agrícola ya existente o zonas consideradas degradadas.

Pueden estudiarse los puntos en común entre los intereses estatales y no estatales para la protección del medio ambiente como punto de partida para debatir sobre las diferencias más adelante.

---

#### **Tarea 4: Investigación conjunta**

- Desarrollar y adoptar planes de acción que colmen las lagunas de conocimientos.
- El análisis conjunto de situación puede revelar lagunas de información. No es necesario que ambas partes participen en las labores de investigación. Pueden encomendarle a un tercero de mutuo acuerdo que subsane la falta de información, por ejemplo, una universidad, un centro de investigación o un abogado.

#### **Tarea 5: Forja de un acuerdo**

- Maniobrar: aclarar posturas, formular alegaciones, presionar para obtener concesiones y crear y resolver situaciones de estancamiento.
- Lograr un acuerdo sobre un paquete coherente de medidas y planes de acción.

#### **Tarea 6: Comunicación de los representantes a sus bases**

- Transmitir el proceso de aprendizaje: qué ha salido bien y qué no.
- ‘Ratificación’ del acuerdo por las bases.
- En caso de que no se ratificase, definir una línea de actuación.

#### **Tarea 7: Supervisión de la ejecución**

- Ejecutar los acuerdos alcanzados.
- Supervisar la evolución.
- Brindar la posibilidad de renegociar.

Algunas de las tareas revisten especial importancia al inicio del proceso de negociación, mientras que otras la van cobrando a medida que este avanza. Sin embargo, todas ellas son relevantes durante el proceso, puesto que es muy probable que se reiteren. Así pues, no debe considerarse que las siete tareas anteriores son ‘etapas’ o ‘fases’ lineales, ya que pueden requerir atención en un orden distinto o simultáneo. Por ejemplo, si las bases no respaldan el acuerdo alcanzado por sus represen-

tantes o se presentan nuevos datos, es posible que la negociación retroceda hasta la tarea del análisis situacional y a la consecución de otro acuerdo.

### **Tarea 8: Búsqueda de espacios políticos**

Además de las siete tareas anteriores, es importante buscar espacios –ya sea por invitación o creados– que ofrezcan oportunidades para relacionarse frecuentemente con las otras partes en un alarde de buena voluntad y disposición a cooperar (por ejemplo, invitar a los actores a reuniones o a seminarios) con objeto de revisar las relaciones. Normalmente, por ‘espacios’ se entiende los ámbitos de toma de decisiones y los foros de actuación, aunque también existen otros ‘espacios’ o nichos que se perciben como oportunidades, momentos o canales que los ciudadanos pueden aprovechar para intentar influir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan a sus vidas e intereses (Gaventa, 2006). El término ‘espacios cerrados’ alude a las decisiones adoptadas por una serie de agentes a puerta cerrada, sin que medie pretensión alguna de ampliar las fronteras de ese espacio. Es donde las élites políticas, burócratas, técnicas, jefes, gerentes y líderes toman decisiones sin apenas consulta o participación exterior. Cuando estos espacios políticos permanecen cerrados y apenas hay margen de maniobra, la población local puede reivindicar un espacio de diálogo político recurriendo para ello a medios que supongan una mayor confrontación, como protestas, concentraciones, peticiones, etc.

Si las partes interesadas clave no creen que se necesitan mutuamente para conseguir una solución aceptable a sus problemas en materia de riesgos, carece de sentido adoptar un enfoque negociador. Los agentes entonces buscan las oportunidades de ganar la batalla por cualquier medio que tengan. En esta fase, los conflictos suelen alcanzar un punto en el que se deteriora la relación entre las partes en litigio (Leeuwis, 2000, p. 952) Puede que acaben por darse cuenta de que estas pugnas no abocan a una solución satisfactoria para nadie y que la única forma de avanzar es restaurar las relaciones y negociar una solución (ibídem).

### **PUNTO DE ACCIÓN 3**

#### **Aunar el conocimiento práctico tradicional con los sistemas de conocimiento científico**

Este punto de acción pretende hacer hincapié en que la mayoría de los conflictos y de las opiniones contrapuestas son inherentes a la visión que los agentes tienen del mundo, así como a sus intereses y a su posición social. En lugar de recalcar las diferencias y de intentar convencer a los demás de la razón que tiene uno mismo,

respaldamos la idea de que todos los actores aporten sus formas específicas de conocimiento en el día a día, sean científicos, cooperantes, autoridades o población local. En las negociaciones, los distintos corpus de conocimientos interactúan entre sí con el objetivo de generar, traducir o transformar conocimientos que permitan abordar los problemas en materia de riesgos a los que un solo agente o una sola disciplina en solitario no puede hacer frente. Entre los ejemplos:

- Salvar la distancia entre los sistemas de alerta temprana científicos/de alta tecnología a nivel mundial y nacional y los sistemas de alerta temprana locales, tal y como ya se ha señalado en el punto de acción 3.a.3.
- Salvar la distancia entre el discurso sobre el cambio climático que sostienen los científicos a nivel mundial y cómo la población local observa, interpreta y entiende el cambio climático. En Kalimantan, por ejemplo, esta considera que los cambios en las pautas climáticas son la voluntad de Dios y, cuando un miembro del BMKG realizó una presentación sobre el ‘cambio climático’, la mayor parte de los presentes en la sala no entendió su contenido.
- Salvar la distancia entre las formas tradicionales de organizar los derechos sobre la tierra (por ejemplo, el ‘*adat*’ en Indonesia) y las políticas oficiales sobre el suelo, incluida la necesidad de esclarecer aquellas que son ambiguas y contradictorias.

El MAH y la bibliografía referente a las múltiples partes interesadas consideran que todos los agentes que participan en el proceso de negociación o en los debates tienen competencia para formular sus puntos de vista y opiniones, al tiempo que expresan y aceptan observaciones críticas en el marco de las negociaciones. Sin embargo, no podemos dar por sentado que todos ellos adoptarán o manifestarán una actitud abierta o que intervienen en pie de igualdad en los debates. Teniendo en cuenta las formas ocultas e invisibles de poder que determinan la naturaleza de los espacios políticos, deben fijarse como metas de los procesos de negociación el compartir experiencias, la comunicación abierta, el reconocimiento de debilidades y la confianza. Las siete tareas descritas anteriormente sirven de referencia para facilitar un proceso de negociación entre los distintos corpus de conocimiento, siendo conscientes de la jerarquía de poder que establece qué tipo de conocimiento prevalece. Más que de colaboración o trabajo en equipo, las reuniones de negociación y multisectoriales son escenario de sufrimiento, conflictos y tensos debates. Como ya se ha dicho anteriormente, pueden utilizarse el MAH y los acuerdos sobre el cambio climático como palancas para abrir el debate y negociar el espacio, puesto que se trata de acuerdos que los gobiernos han firmado.

## Pistas

- Relacionarse con grupos vulnerables y con las autoridades y los notables de la localidad y entender los vínculos sociopolíticos entre ellos.
- Ser imparcial (contar con asistencia jurídica de abogados voluntarios o departamentos de universidades supone un valor añadido).
- Puede que seden situaciones en las que (todavía) no exista la opción de seguir un recorrido de negociación interactivo. Sin embargo, los políticos y los intervencionistas pueden adoptar diversas estrategias para remediar esta situación, incluido iniciar negociaciones con un subgrupo de agentes relevantes que ya experimenten un sentimiento de interdependencia (Leeuwis, 2000).
- La capacidad de las partes interesadas relevantes de comunicarse entre sí puede verse entorpecida de distintos modos; por ejemplo, por la distancia física cuando se hallan repartidas por todo el país o incluso en el extranjero. Así pues, para tener representación y que se produzca una comunicación efectiva entre los representantes y sus bases durante el proceso de negociación es importante que la organización de las partes interesadas sea buena (clave 4).



## CLAVE 6

# Trabajar a distintas escalas

*Asociar las intervenciones a nivel local a un enfoque ecosistemáticos*

## ¿Por qué es importante?

Las comunidades afectadas por catástrofes recurrentes a pequeña escala son el punto de partida para integrar RRD, ACC y RP en las intervenciones (véase clave 1). Los factores de riesgo subyacentes responsables de la vulnerabilidad de la población local a las catástrofes y de que experimente riesgos recurrentes suelen encontrarse fuera de la propia comunidad y poseer una dimensión social, política y espacial. Los tres estudios de país demuestran que las crecientes presiones a las que se somete al medioambiente, como la tala de los bosques tropicales, el drenado de turberas y el pastoreo excesivo, se traducen en riesgos de catástrofe. Las soluciones a los riesgos como la mitigación de inundaciones (Bolivia), el control de incendios (Indonesia) y la gestión del ciclo de sequía (Etiopía) entrañan decisiones que afectan a la población, a sus relaciones, al espacio y al medioambiente. Para diseñar intervenciones apropiadas que aborden la seguridad de la población, sus necesidades inmediatas en términos de medios de vida y los factores de riesgo subyacentes con el objetivo de fomentar la resiliencia, la población local ha de implicarse –de una forma u otra– en el marco institucional más amplio de las normas, de las tradiciones y del sistema judicial y de las políticas referentes a las decisiones sobre la distribución de recursos y los usos del suelo.

Esta clave hace hincapié, en primer lugar, en las dimensiones *espaciales* de la adaptación al cambio climático, la reducción de riesgos de desastres y la reducción de la pobreza. Cuando se producen inundaciones río abajo y en zonas costeras, suele ser acertado en términos de estrategia implicar a las comunidades y a los agentes de aquellas localidades río arriba en las que se haya degradado el medioambiente y aprovechar las intervenciones para abordar los factores de riesgo subyacentes. Por otra parte, algunas estrategias de respuesta a la crisis poseen también una dimensión espacial, como los pastores trashumantes del sur de Etiopía, que se trasladan con su ganado a zonas menos afectadas cuando azota la sequía. Además, la política interviene en decisiones que conciernen a las personas, sus relaciones y su espacio y, por tanto, esta clave recalca nuevamente la dimensión política que comporta la ordenación del territorio, los usos del suelo y la gestión de los recursos medioambientales.

La importancia de vincular las zonas afectadas por catástrofes con el paisaje más amplio y los ecosistemas radica en tomar conciencia de la interacción y del impacto de las actividades humanas en el medioambiente y en diseñar intervenciones que tengan en cuenta la conservación, la protección y la mejora de los recursos medioambientales. El denominado enfoque de ecosistemas o de paisaje intenta descubrir cuáles son los factores en juego en los conflictos y las reivindicaciones encontradas que pueden plantearse entre satisfacer las necesidades humanas y proteger los recursos. Pretende garantizar la protección de los ‘servicios del ecosistema’ y su mantenimiento para que las futuras generaciones puedan realizar un uso equitativo de los mismos. Por ‘servicios del ecosistema’ se entiende los beneficios que la población obtiene de los ecosistemas, como son los alimentos, el agua, los minerales, la energía, el aire limpio, la regulación del clima, la descomposición de los residuos, la depuración del agua y del aire, el control de plagas y enfermedades, el ciclo de los nutrientes, el esparcimiento y el descubrimiento cultural, intelectual y científico (*Informe EME, 2005*). Existen, asimismo, servicios negativos de los ecosistemas, como las mareas rojas, las plagas y las enfermedades, de ahí que sea imprescindible hallar el equilibrio entre favorecer los servicios positivos y paliar los negativos. Por ‘ecosistema’ se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional<sup>8</sup>, que ofrece los elementos a las especies que les permiten prosperar.

---

8 Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), <http://www.cbd.int>.

Un enfoque de ecosistemas es una forma de mirar el medio natural a través del proceso de negociación y de toma de decisiones de la población que ayuda a reflexionar sobre la manera en la que el medio natural funciona como un sistema. Al hacerlo, también se reflexiona sobre la escala espacial de las interacciones humanas con el medio natural, el abanico de limitaciones y restricciones en juego y las personas que intervienen en la prestación y recepción de los servicios y beneficios de los ecosistemas. Realizar una valoración económica de los servicios en cuestión ayuda a incorporar el valor del medio natural a la toma de decisiones.

Trabajar a diversas escalas supone considerar las escalas temporales, como reconocer las necesidades inmediatas a corto plazo de la población y sus necesidades estratégicas a largo para obtener seguridad y protección. Esto incluye sopesar el impacto de las proyecciones a largo plazo del cambio climático en el plano local, es decir, localizar este fenómeno. La localización de las tendencias meteorológicas a 10 años permite informar a las partes interesadas a la hora de adoptar medidas de reducción de riesgos adecuadas y pertinentes para mitigar el impacto del cambio climático.

## Puntos de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

#### **Prestar atención a las relaciones e interacciones entre los grupos sociales y los ecosistemas**

En lugar de observar a las comunidades y los pueblos desde el prisma de los límites administrativos de estas últimas, es fundamental centrarse en las relaciones e interacciones sociales y en los procesos dentro de los ecosistemas que revisten importancia en torno a un riesgo preocupante. Esto significa adoptar un enfoque sistémico no solo a nivel local, sino más allá de este, lo que supone, por ejemplo, que, para abordar los problemas que causan las inundaciones, ha de considerarse un enfoque de cuencas, esto es, entender los vínculos entre los sistemas río arriba y río abajo. En el caso del sur de Etiopía, han de tenerse en cuenta las tradiciones de los trashumantes de Borana, como la migración, y sus prácticas de gestión del suelo en las que coexisten distintos tipos de zonas de pastoreo, que otros reclaman con cada vez más insistencia para sí.

Estos procesos y relaciones determinan la escala y los límites espaciales que las agencias de cooperación y los responsables de políticas han de sopesar cuando diseñan intervenciones encaminadas a fomentar la resiliencia. Además, la escala y los límites espaciales marcan qué otras partes interesadas han de intervenir, sobre todo aquellas que también utilizan esos mismos recursos naturales. Esto se llama ‘enfoque de ecosistemas’, que es una estrategia que permite determinar las cuestiones relevantes para la gestión integrada del suelo, el agua y los recursos vivos, que promueve la protección medioambiental y el uso sostenible equitativo. El enfoque de ecosistemas ofrece un ángulo desde el que observar los ecosistemas en su conjunto en la toma de decisiones y valorar los servicios que estos prestan para garantizar que la sociedad es capaz de conservar un medio natural saludable y resiliente no solo ahora, sino también para las generaciones futuras.

Existen instrumentos prácticos que permiten facilitar la discusión con la población local acerca de la interacción entre los humanos y los ecosistemas y medir sus servicios. Uno ha sido desarrollado por Wetlands International e incorpora un enfoque de reducción de riesgos de desastres. Con tal fin, propone criterios para acometer intervenciones ‘sensibles al ecosistema’ y desarrollar la capacidad de los profesionales y de la comunidad (véase cuadro 7).

El segundo instrumento llega de la mano de CCI y Birdlife International (2011): [www.unep-wcmc.org](http://www.unep-wcmc.org). Este manual:

- ayuda a los usuarios con una capacidad (conocimiento técnico, tiempo) y recursos limitados (dinero, personal) a medir los servicios de los ecosistemas;
- ofrece sencillas evaluaciones generales de los servicios de los ecosistemas en cada emplazamiento y una manera de evaluar cómo cambiarían si dicho emplazamiento sufriera alteraciones;
- propone información con una base científica sólida acerca de dichos servicios, lo que constituye un primer paso que puede orientar a los profesionales sobre la utilidad de realizar estudios en mayor profundidad;
- indica quiénes ‘ganarán’ y quiénes ‘perderán’ como resultado de cualquier cambio en los usos del suelo y en la prestación de los servicios de los ecosistemas;
- ayuda a los responsables de la toma de decisión a apreciar el valor real de la naturaleza y las consecuencias de la destrucción y la degradación de los hábitats naturales.

**Cuadro 7 | Ejemplos de criterios sensibles a los ecosistemas (Wetlands International, 2012)**

Tema	Criterios sensibles a los ecosistemas
Capacidad institucional de la organización ejecutora	<ul style="list-style-type: none"><li>• El personal a todos los niveles pertinentes (local, provincial, nacional) es capaz de explicar cuáles son los ecosistemas naturales y sometidos a la acción del hombre, qué servicios prestan y qué relación guardan estos con su labor.</li><li>• El personal a todos los niveles es consciente de las tendencias y las previsiones referentes a la degradación de los ecosistemas y a los servicios de su región. Son capaces de explicar las causas profundas básicas de dicho deterioro y son conscientes de las implicaciones que conlleva para los riesgos de catástrofe.</li><li>• La organización es capaz de relacionarse con todo el abanico de socios y partes interesadas vitales para el desarrollo y la adopción de un programa integrado de reducción de los riesgos, así como de mediar entre ellos y de coordinarlos.</li></ul>
Creación del equipo de proyecto	<ul style="list-style-type: none"><li>• En el ámbito de la reducción de los riesgos de catástrofe, los equipos de proyecto son pluridisciplinares e incluyen expertos en medios de vida, funcionamiento de los ecosistemas e hidrología, que participan, sin excepción, como miembros de pleno derecho en todas las etapas.</li></ul>
Creación de un entorno propicio	<ul style="list-style-type: none"><li>• La organización ha descubierto y establecido relaciones con las partes interesadas en el ámbito de la planificación de la utilización del suelo y del desarrollo a nivel local, provincial y nacional.</li><li>• La organización es capaz de explicar las actuales políticas oficiales y la legislación en materia de medio ambiente. Participa en grupos dedicados al cambio climático, a la conservación de la biodiversidad y agrícolas/pesqueros (o de otras utilidades del suelo) y es capaz de observar si las políticas vigentes reflejan una imagen fiel de una reducción de los riesgos de catástrofe inteligente en términos de ecosistemas.</li><li>• La organización diseña las estrategias de fomento para abordar las consideraciones ecosistemáticas y define cuál es el modus operandi para tratar las cuestiones delicadas como la tala, la minería y la acuicultura.</li></ul>
Capacidad de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las comunidades entienden los principios básicos del funcionamiento de los ecosistemas, los servicios que prestan y la relación que guardan con los medios de vida y las condiciones de riesgo en las que viven. En sus dimensiones geográficas y políticas, se entienden las implicaciones río arriba y río abajo de su funcionamiento.</li><li>• La percepción que tiene la comunidad del riesgo de degradación de los ecosistemas, así como los métodos de supervivencia actuales y tradicionales se documentan a lo largo de una evaluación de los riesgos basada en la comunidad.</li><li>• Las comunidades son capaces de adoptar acciones para gestionar o restaurar forma eficiente los ecosistemas naturales y sometidos a la mano del hombre, así como de abogar por políticas y prácticas sostenibles de utilización del suelo y por una estrategia de reducción de los riesgos de catástrofe.</li></ul>

## **PUNTO DE ACCIÓN 2**

### **Determinar e implicar la instancia administrativa adecuada para el problema a tratar, con el máximo nivel posible de descentralización**

Un ecosistema es una unidad funcional capaz de operar a cualquier escala, en función del problema o la cuestión que se aborde. Con este planteamiento debe establecerse cuál es el nivel adecuado para las decisiones y las acciones de gestión, así como las autoridades adecuadas y los ministerios que han de intervenir. En la clave 1, se subrayó la importancia de ponerse en el lugar de la población local y de reconocer su participación en todo paso que se diera para promover la resiliencia. Esto implica que debe participar en la determinación de las partes interesadas y las autoridades relevantes que desempeñan una función o son responsables de la gestión de los ecosistemas y la protección medioambiental y aquellos responsables del agotamiento de los recursos naturales. Entre estos últimos puede estar la propia población local, como en el caso de Bungu (recuadro 17).

Este paso profundiza en las claves 3, 4 y 5 en combinación con un enfoque de ecosistemas que supone que cada parte interesada tiene la oportunidad de asumir responsabilidades y adquirir la capacidad de llevar a cabo la acción apropiadas y negociar para conseguir un entorno político y legislativo propicio. Cuando se trata de recursos que son propiedad de la colectividad, la escala más adecuada en términos de decisiones y acciones de gestión ha de ser, necesariamente, lo suficientemente amplia como para combinar los efectos de las prácticas de todas las partes interesadas. Dicha toma de decisiones precisaría de las instituciones adecuadas, al igual que, si fuese necesario, sucedería con la resolución de conflictos y la negociación. Algunos problemas y cuestiones pueden requerir acciones a niveles superiores, por medio de por ejemplo cooperación transfronteriza o incluso cooperación a nivel mundial.

#### **Recuadro 22 | Pando (Bolivia)**

---

En el caso de Pando (norte de Bolivia), el ecosistema abarca la selva amazónica y, si se pretende mitigar allí las inundaciones, es imprescindible la cooperación transfronteriza entre los Gobiernos de Bolivia, Perú y Brasil. La cubierta forestal casi ha desaparecido por completo en la frontera brasileña y mengua en Perú, aunque se halla razonablemente en buen estado en la Amazonia boliviana. Esto se debe en parte a la legislación y a la ausencia de desarrollo económico, que los agentes poderosos catalogan de ‘pobreza’, pero no necesariamente desde el punto de vista

de los moradores de la selva. La ‘reducción de la pobreza’ por medio de la tala indiscriminada erosiona el suelo y, al hacerlo, la base misma de la gestión de las inundaciones y los recursos y que hace que la vida sea sostenible en Pando. Este es el punto en el que interactúan los tres ámbitos de RRD, ACC y RP, y en ocasiones, entran en conflicto.

---

### **PUNTO DE ACCIÓN 3**

#### **Generar proyecciones climáticas**

A nivel local, a la población le interesan los motores de cambio que guardan relación directa con sus modos de vida medios, los derechos sobre la tierra, el acceso a los mercados y el cambio de las relaciones de poder entre los ricos y los pobres, más que con el cambio climático. ‘El cambio climático es nuestra quinta prioridad’, según un agricultor del Rajastán (Shah et al., 2012, en el recuadro 23). Sin embargo, trasladar las tendencias meteorológicas globales al plano local puede ayudar a los agentes de este nivel a entender los efectos locales del cambio climático y la necesidad de adaptación en el futuro y sensibilizar al respecto. Desde el punto de vista de las medidas de mitigación, las herramientas científicas precisas que permiten hacer predicciones meteorológicas estacionales y anuales y formular proyecciones a diez años pueden reportar valor añadido.

#### **Recuadro 23 | Generación de proyecciones climáticas (Shah et al., 2012)**

---

Los modelos científicos sobre el clima a nivel global ofrecen información sobre zonas extensas y permiten generar proyecciones climáticas localizadas. ICCO y la ONG local Seva Mandir ([www.sevanmandir.org](http://www.sevanmandir.org)) decidieron utilizar un método que permite simular estos modelos a escala reducida para zonas más pequeñas (en este caso, la zona de trabajo de Seva Mandiren Rajastán) con el objetivo de obtener información más concreta y adecuada. Para que sean eficaces, se necesitan datos meteorológicos fiables durante un periodo prolongado, en especial, sobre pautas de precipitaciones y de temperaturas. Seva Mandir obtuvo datos con información meteorológica sobre más de veinticinco años a través de la Maharana Pratap University of Agriculture and Technology de Udaipur. Se recopiló información de pluviosidad de veinte estaciones de la zona a través del departamento de irrigación del estado de Rajastán. Todos los datos se comunicaron a los científicos de Alterra (Wageningen), quienes los introdujeron en los modelos científicos climáticos regionales a menor escala ([www.alterra.wur.nl/UK/](http://www.alterra.wur.nl/UK/)). Para sus cálculos, los científicos

utilizaron distintos escenarios posibles de emisiones y de desarrollo. El resultado fue una evaluación precisa de las tendencias meteorológicas en los últimos decenios y una serie de gráficos claros en los que se indicaban los cambios esperados en la temperatura anual, la pluviosidad anual y los sucesos catastróficos.

Los científicos llegaron a las siguientes conclusiones en relación con las proyecciones climáticas en la zona de trabajo de Seva Mandir:

- Un probable incremento de la temperatura de entre uno y dos grados centígrados entre 2040 y 2080 (la magnitud de dicho aumento depende del escenario elegido de emisiones).
- Chubascos fuertes locales persistentes durante intervalos prolongados.
- Un aumento de las variaciones extremas de las precipitaciones hasta 2040.
- Una disminución de los sucesos catastróficos a la larga (después de 2040), pero con un ligero repunte de los niveles anuales de precipitaciones.
- Mayor pluviosidad provocada por la prolongación del monzón.

#### *Compartir resultados, crear la mentalidad adecuada para el futuro*

Los resultados de las proyecciones climáticas se presentaron a los habitantes en dos rondas de reuniones en cinco poblaciones representativas. En cada localidad viven entre 180 y 400 familias. Las cinco –Gadunia, Dhala, Som, Nichala Talab y Chhali– son poblaciones rurales. Las familias de las tres primeras dependen de la agricultura como medio de vida, mientras que las de Nichala Talab y Chhali dependen más de un empleo exterior.

Se visitó cada una de ellas al menos dos veces en el marco de este estudio. Durante la primera ronda de visitas, se comparó lo que los agricultores habían experimentado hasta ese momento en términos de cambios de las pautas de pluviosidad y temperatura y los datos científicos facilitados por la universidad local. De cara al proceso resultó de gran utilidad que el análisis científico de las tendencias pasadas vino a confirmar cómo los agricultores habían vivido los cambios climáticos.

En conjunto, las proyecciones de la zona no supusieron gran sorpresa para los agricultores, aunque el aumento previsto a largo plazo de las precipitaciones contradecía las sequías recientes. Su experiencia tampoco se correspondía con la predicción del incremento de la evolución de la nubosidad al final del monzón. El diálogo entablado en torno a los resultados de los modelos climáticos ayudó a mejorar la sensibilidad y a crear la mentalidad adecuada entre los agricultores para la formulación de unas estrategias de adaptación de base comunitaria. Entre visita y visita se mantuvieron entrevistas con científicos, funcionarios públicos y políticos. Las reuniones pretendían recabar las opiniones sobre los resultados de

los modelos, compartir las experiencias de los agricultores y conocer iniciativas de adaptación en la región. Durante la segunda ronda de reuniones, se compartieron y se comentaron las posibles medidas de adaptación. Los vecinos plantearon las siguientes sugerencias:

- *Viviendas*: Introducir biodiversidad, seleccionar variedades de árboles frutales y de verduras menos sensibles al clima, conservar las cabras, mejorar el aislamiento de las viviendas, captar agua de los tejados y recoger estiércol.
  - *Agricultura*: Desarrollar una estrategia defensiva por medio de experimentos e innovaciones, tales como la rotación de cultivos; cultivos mixtos y resistentes; cultivos de duración inferior; cultivos fiables de invierno; más fertilizantes orgánicos y mejor gestión de plagas; predicciones meteorológicas y previsiones estacionales; y asesores agrícolas.
  - *Bosques y cuencas*: Aunar la conservación y el uso eficiente de los productos; recolección de frutas y gestión ganadera, y uso eficiente de la mano de obra; mejora de la protección de los pozos; ampliación del almacenamiento de agua; combinación del almacenamiento de agua con la pesca; plantación de árboles resistentes a la sequía; repoblación de las laderas con vegetación para prevenir la erosión.
- 

## Pistas

- La esencia de esta clave es lograr el equilibrio entre las necesidades humanas y la capacidad que tiene el medioambiente de prestar ‘servicios de los ecosistemas’ tanto en la actualidad como para generaciones futuras.
- Combinar el nivel municipal con un enfoque de ecosistemas que asocie los problemas diarios de subsistencia de las comunidades con decisiones pasadas de utilización del suelo y con las inquietudes en el ámbito del clima global en un futuro lejano. Cuando se diseñan intervenciones con unos objetivos realistas, no hay que tener en cuenta únicamente la dimensión espacial, sino también la temporal.
- El enfoque de ecosistemas no pone de manifiesto de un modo explícito la interconexión entre los medios de vida rurales y los urbanos. En Indonesia, por ejemplo, observamos que las generaciones más jóvenes prefieren trabajar en zonas urbanas antes que dedicarse a la agricultura. Así pues, muchas localidades rurales y especialmente remotas se enfrentan al envejecimiento de una población

que tiene dificultades para seguir con las actividades agrícolas y no tiene a nadie a quien legar la sabiduría local sobre los ecosistemas.

- Puede consultarse la plataforma de aprendizaje [www.elanadapt.net](http://www.elanadapt.net) para conocer recursos sobre ecosistemas, medios de vida y estrategias de adaptación.

## CLAVE 7

# Diseñar intervenciones flexibles en constante proceso de revisión

## ¿Por qué es importante?

El cambio climático puede traducirse en patrones meteorológicos erráticos y en un incremento del nivel de incertidumbre de la población local. Las formas tradicionales y actuales de afrontar los riesgos climáticos se quedan cortas, debido en parte a otras presiones sociales, económicas y políticas que acucian a la sociedad.

Los sistemas económicos, sociales y políticos son complejos y dinámicos. La fluctuación de los precios de los alimentos, los cambios en los mercados y la normativa mundial repercuten en las relaciones locales, afectando a los medios de vida y a la vulnerabilidad de la población. Por ende, el adjetivo que mejor define el mundo que nos rodea –formado por sistemas dinámicos conectados entre sí e interdependientes con resultados inciertos donde aparecen nuevos procesos y relaciones– es impredecible. ‘En el epicentro de muchas catástrofes, rara vez hay una sola causa, sino múltiples dimensiones y factores que interactúan y dependen entre sí’ (Buckle, 2005).

Buena parte del pensamiento y de la práctica en materia humanitaria y de desarrollo sigue, sin embargo, atrapado en el paradigma de la causalidad lineal y predecible, que se ve reforzado por mentalidades que buscan una rendición de cuentas a través de una estructura de mando y control jerárquica y que se expresan por medio de marcos lógicos en la definición de políticas. Se asume que las cadenas causales

son inequívocas y lineales, pero, en la práctica, pueden darse dinámicas del tipo ‘el huevo y la gallina’: no siempre está claro qué ha causado qué y, en última instancia, cuál es ‘el problema’. Los tres análisis de país ilustran esta cuestión. Según nuestro estudio, la mayoría de las intervenciones diseñadas por agentes estatales y de otra índole parten de ideas preconcebidas sobre realidades locales que no coinciden con las necesidades cambiantes que acucian a la población local, con sus tradiciones de gestión de la adversidad y los riesgos climáticos, y con soluciones estratégicas a largo plazo. Las intervenciones preconcebidas giran en torno a lo que los organismos de ayuda pueden ofrecer y no en torno a lo que la población local percibe como prioridad o como un apoyo adecuado.

En Kalimantan (Indonesia), distintos agentes no estatales dirigieron una programación integrada para luchar contra los incendios forestales. Así, las intervenciones fueron llevadas a cabo por distintos agentes en representación de cada uno de los tres ámbitos de RRD, ACC y RP. Este enfoque integral fue atractivo para los distintos agentes que trabajaron juntos sobre una problemática de riesgo, pero, por desgracia, no redundó en beneficio de las comunidades locales afectadas por los incendios. La razón es que con frecuencia, la población local se había sentido excluida de los diálogos y las negociaciones sobre qué debía llevarse a cabo y las distintas intervenciones de ayuda habían resultado contraproducentes y, en ocasiones, incluso llegaron a minar las estrategias de supervivencia de la población local en lugar de apoyarlas.

Partir de las heterogéneas perspectivas de la población local y comprender cuál es su escenario global de riesgos es un primer paso importante para cambiar ‘el pensamiento y la práctica en materia de ayuda’ que desembocará en un mayor realismo por parte de los planificadores, patrocinadores y ejecutores. Este realismo presupone plantearse de un modo más modesto y sincero qué se puede conseguir por medio de las intervenciones de ayuda, y esto no es tarea fácil. Las claves de este manual abogan por una práctica distinta en materia de ayuda que requiere la transformación de las relaciones de poder, los procedimientos, las mentalidades y las conductas, así como formación y capacitación profesional. Más que nada, estos cambios exigen el ejercicio de una capacidad de acción por las personas, los grupos y las redes con el objetivo, el compromiso y la valentía de aprender planteamientos nuevos y estimulantes y liderarlos. (Chambers en Ramalingan et al., 2008).

Para los responsables de las políticas y los cooperantes, aceptar la incertidumbre y la imprevisibilidad como parte de la realidad diaria es todo un reto que obliga a la reflexión y a una planificación de tipo adaptativa. Esto supone reconocer los intereses y las prioridades de la población como punto de partida en lugar de ejecutar proyectos preconcebidos. Las intervenciones se diseñan paso a paso sabiendo lo justo del presente y, al mismo tiempo, aceptando un futuro incierto. Mediante procesos de búsqueda de sentido y ciclos repetidos de acción-reflexión, se analizarán las pautas resultantes de forma a apoyar las positivas y corregir las que no lo sean. Esta forma de trabajar y relacionarse con la población local abre nuevas posibilidades de garantizar la pertinencia, la idoneidad y la eficacia de las intervenciones.

## Puntos de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

#### Hacer aprendiendo y aprender haciendo

Como cada caso es único, es imposible definir una pauta estándar para intervenciones o estrategias que promuevan la resiliencia. La complejidad y las particularidades locales hacen que la evaluación de los resultados no sea tarea fácil. Adoptar un enfoque de proceso para desarrollar intervenciones incluye instaurar una cultura basada en aprender de la experiencia como vía adecuada de gestión de la incertidumbre y los procesos sociales impredecibles. Aprender de las nuevas circunstancias y posibilidades y adaptarse a ellas requiere flexibilidad, competencias diversificadas, recursos, una actitud abierta y entablar vínculos con nuevos agentes. Los caminos por los que van a discurrir las intervenciones son inciertos e inescrutables.

Un enfoque de proceso del diseño de las intervenciones significa que entrar en contacto con la población local, comprender su visión del mundo y actuar consecuentemente, consiste en una espiral de ciclos de acción-reflexión en los que se adoptan los siguientes pasos:

1. Observaciones iniciales para entender el escenario global de riesgos de la población con el objetivo de definir el problema, idealmente en una comunicación estrecha con los agentes interesados.
2. Desarrollar un plan de acción para mejorar lo que ya está sucediendo.
3. Actuar para poner en marcha el plan.
4. Observar los efectos de la acción en el contexto en el que se produce (supervisión).

5. Reflexionar sobre estos efectos como base para seguir planificando, adoptar las acciones consiguientes e influir en el cambio a través de ciclos sucesivos (véase figura 12).

Los ciclos de acción-reflexión tienen por objeto combinar el conocimiento procedente de la sabiduría práctica de las comunidades locales con el desarrollado por los cooperantes al interactuar con estas comunidades. De esta forma, se vinculan con sistemas de conocimiento formal que, en su conjunto, pretenden obtener un resultado positivo para la población local vulnerable y marginada que sufre el azote de las catástrofes.

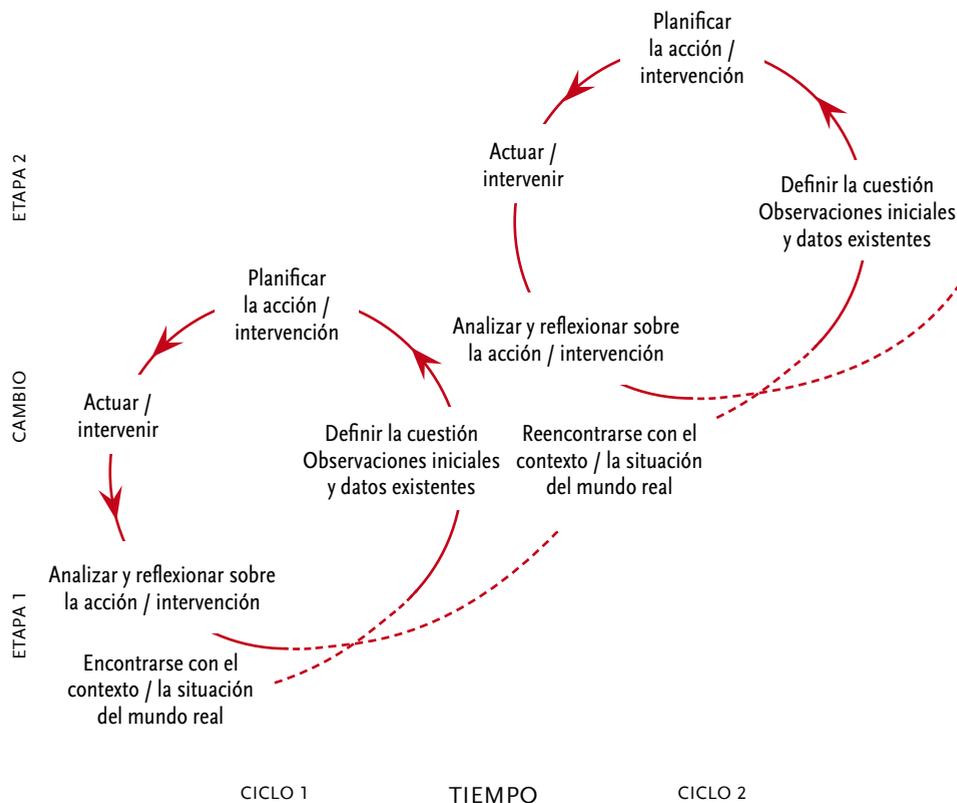
Sin embargo, no todas las partes interesadas se abren de inmediato a reflexionar sobre sus prácticas y rutinas, como tampoco se puede dar por sentado que todos los actores intervienen en los debates en igualdad de condiciones. Poner en común experiencias, comunicarse abiertamente, admitir las debilidades y crear confianza deben considerarse metas del proceso de intervención para alcanzar relaciones sólidas de confianza.

Puesto que la esencia de la construcción de resiliencia entre las poblaciones locales radica en un replanteamiento de las relaciones y las instituciones de poder, el núcleo de la labor de seguimiento se sitúa en los cambios que se producen cuando se relacionan entre sí los agentes, y entre los agentes y el entorno, más que en la cadena causal de las actividades, como está escrito en los marcos lógicos.

Groupe URD ha elaborado un mecanismo de previsión y preparación ante las crisis, dirigido fundamentalmente a agentes operativos que llevan a cabo programas a medio y largo plazo en el Sahel (véase figura 13). Este mecanismo garantiza una mejor adaptación a los contextos cambiantes, como la sequía o el recrudecimiento de la violencia en la región, y reduce el impacto de una nueva crisis sobre los logros del programa (Sokpoh, 2012). Pretende capacitar a las organizaciones con presencia sobre el terreno para que reaccionen temprano frente a las catástrofes. El mecanismo se rige por los siguientes principios:

- Formular respuestas a las crisis para facilitar la transición y las actuaciones de desarrollo (evitar respuestas que minen estas últimas).
- Reducir el impacto de una nueva crisis sobre los avances conseguidos con las actuaciones de desarrollo (prevención y fomento de la resiliencia).
- Tener en cuenta las nuevas realidades provocadas por las crisis y su origen de cara a una reconstrucción basada en criterios distintos, incluso puede que aprovechando los cambios suscitados por la crisis para introducir nuevas mejoras.

Figura 12 | Intervenciones como espirales de acción y reflexión (Muir, 2007)



Para garantizar que se puede dar esa respuesta temprana en el futuro, todos los socios operativos prepararon conjuntamente unos indicadores de seguimiento del contexto, que fueron diseñados para sentar la base de la fase de seguimiento del mecanismo de previsión y preparación ante las crisis durante el periodo restante del programa. Se eligieron los siguientes indicadores (en orden de prioridad): el precio de los alimentos básicos y del ganado, la pluviosidad, la producción agrícola y la tasa de desnutrición.

La iniciativa demostró que la flexibilidad del programa y la rapidez de respuesta de sus socios operativos hizo posible intervenir oportunamente y ajustar los procesos observados. La eficacia de dicho mecanismo radica en varios factores:

- La calidad del análisis de riesgos original, de los medios de vida de las comunidades, la definición de los indicadores de seguimiento del contexto y la recopilación y el análisis de información.

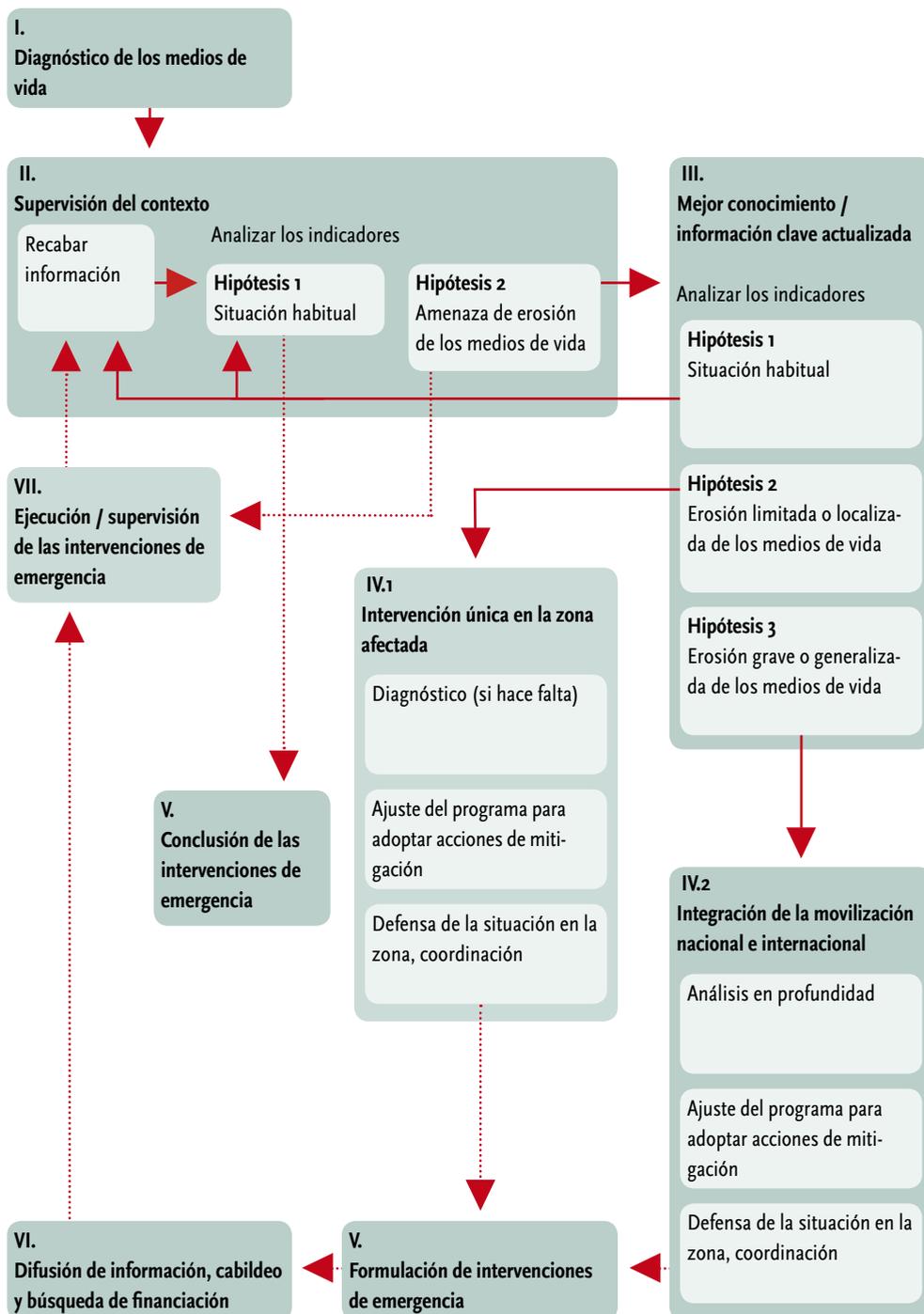
- La existencia y la eficacia de los sistemas de alerta temprana nacionales y regionales y la puesta en común de información entre los diversos agentes implicados en la zona.
- La flexibilidad predefinida del programa. Para garantizar la capacidad de prepararse, prever y gestionar las crisis que probablemente se desaten en el transcurso de los programas, es necesario un acuerdo preliminar entre las partes cuando se lanza el programa con el fin de establecer un marco flexible que satisfaga a todas ellas. Es fundamental actuar rápidamente sin tener que hacer frente a complicaciones administrativas.
- Capacidad de los actores de movilizar fondos adicionales en caso de erosión generalizada de los medios de vida. Como ha demostrado esta iniciativa, los ajustes a los programas en curso y las acciones de mitigación rara vez bastan para ofrecer todos los medios necesarios para proteger los medios de vida de las comunidades en caso de una gran crisis.

Otro instrumento que reconoce las ‘realidades confusas’ y ayuda en el seguimiento y la planificación de las intervenciones en entornos inciertos e inseguros es el Mapeo de Resultados. Puesto que, en esencia, el desarrollo gira en torno a las relaciones entre la población y con el entorno, el Mapeo de Resultados se centra en la población y en las organizaciones. La originalidad de esta metodología radica en abandonar la evaluación de los productos de un programa (por ejemplo, pertinencia política, alivio de la pobreza, reducción del riesgo) para centrarse en los cambios en las conductas, relaciones, acciones y/o actividades de la población y las organizaciones con las que trabaja directamente un programa de desarrollo.

**Mapeo de resultados** (véase el sitio web de IDRC: [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca))

- Define los resultados del programa como cambios en la conducta de los socios directos.
- Se centra en cómo los programas facilitan el cambio y no en cómo controlan o provocan el cambio.
- Reconoce la complejidad de los procesos de desarrollo junto con los contextos en los que se producen.
- Estudia los nexos lógicos entre las intervenciones y los resultados, en lugar de intentar atribuir los resultados a una intervención concreta.
- Sitúa los objetivos del programa en el marco de desafíos de desarrollo mayores que trasciendan al alcance del programa para fomentar y guiar la necesaria innovación y asunción de riesgos.

Figura 13 | Mecanismo de previsión y preparación ante las crisis (Sokpoh, 2012, p. 23)



- Exige la participación del personal y de los socios del programa en las fases de planificación, seguimiento y evaluación.

Este instrumento resulta de especial utilidad para realizar un seguimiento de los cambios en las relaciones entre los actores presentes en la escena política y para valorar cómo influyen las negociaciones en estas relaciones y en la estrategia.

## **PUNTO DE ACCIÓN 2**

### **Considerar la promoción de la resiliencia como un proceso político a largo plazo con resultados a nivel local, de distrito, provincial e (inter) nacional**

Si asumen con seriedad el potencial de transformación de las ‘intervenciones de resiliencia’, los cooperantes deberán implicarse en la reordenación de las relaciones sociales y las instituciones no sólo a nivel de la localidad, sino también más allá. Se trata de abordar las causas profundas de las vulnerabilidades de la población con el fin de sopesar, adaptar o oponerse a políticas, leyes, normas, valores, estructuras y decisiones en cuanto a asignación de recursos. No sólo los relacionados con la reducción de riesgos de desastres, los efectos del cambio climático y la pobreza, sino también con las instituciones responsables de la ordenación del territorio, de la gestión de los recursos naturales y, a menudo, con el sistema judicial.

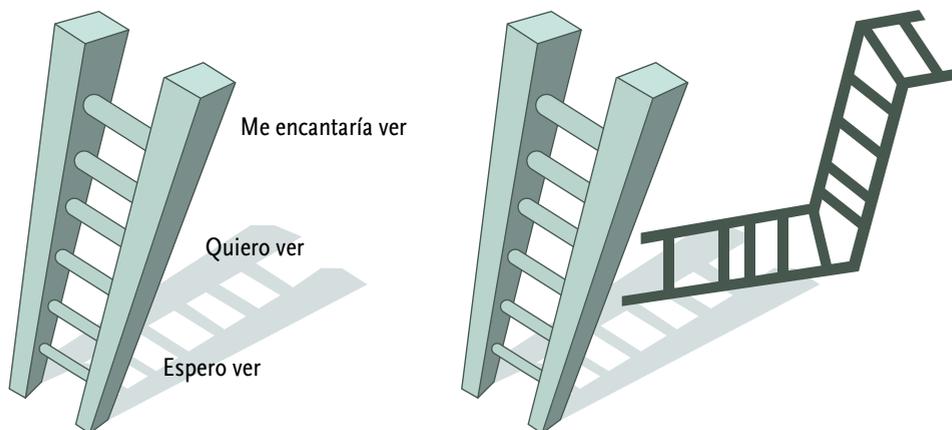
Estos procesos de cambio social suelen prolongarse durante más tiempo que la vida habitual de los proyectos, que es de dos a cuatro años. Si se adopta un enfoque de proceso flexible para elaborar los planes de acción y las intervenciones, es posible que sean necesarios tres o cuatro proyectos seguidos, de dos años cada uno, vinculados entre sí. Un marco temporal de seis años es realista para, por ejemplo, conseguir un cambio en las actitudes y el comportamiento tanto de los funcionarios públicos como de los agentes de la sociedad civil entre y para establecer una alianza o algún tipo de colaboración<sup>9</sup>.

Como instrumento, el mapeo de resultados ayuda a formular indicadores de progreso que describen qué cambios en el comportamiento, actitud y naturaleza de las relaciones de determinados actores quiere la población local. Estos indicadores se dividen en tres tipos: qué cambios esperamos ver; qué cambios queremos ver; y qué cambios nos encantaría ver sin establecer aún un marco temporal para ello (figura 14).

---

<sup>9</sup> Esta estimación se basa en una investigación doctoral realizada en Indonesia y Afganistán (Heijmans, 2012).

Figura 14 | Escalera del cambio



*Las intervenciones, sin embargo, no describen un camino lineal. Existen retrasos, cambios de panorama y oportunidades imprevistas. En esos casos, la escalera del cambio nunca es recta.*

Las intervenciones, sin embargo, no siguen un camino lineal. Existen retrasos, cambios de panorama y oportunidades imprevistas. En esos casos, la escalera del cambio nunca es recta.

Los indicadores de progreso expresan un proceso gradual del cambio deseado hacia las características del ideal de comunidad resiliente. Se ha recalcado en varias ocasiones que el cambio no es lineal. Siempre habrá retrasos, sucesos inesperados o frustraciones que hacen que los procesos de cambio sean impredecibles.

La fuerza de los indicadores de progreso gradual reside en que:

- articulan la complejidad de los procesos de cambio;
- hacen posible negociar las expectativas entre las intervenciones y los socios;
- permiten evaluar de forma constante el progreso de los actores;
- facilitan las correcciones y las mejoras sobre la marcha;
- invitan a reflexionar sobre la manera en la que podemos contribuir intencionadamente a lograr la transformación más profunda posible.

Además, los indicadores de progreso nos permiten imaginar explícitamente los cambios en las instituciones y las relaciones a distintos niveles con el objetivo último de reducir la vulnerabilidad de la población a nivel local. Por ende, las intervenciones han de pensar en los objetivos que se quieren lograr a niveles institucionales

más allá de la población. En lugar de limitarse simplemente a conseguir objetivos e indicadores de progreso a nivel aislado de un pueblo, hay que lograr resultados a nivel provincial e incluso nacional.

## Pistas

- Las organizaciones de cooperación y sus patrocinadores están sometidos a la presión de demostrar que sus programas producen cambios significativos y duraderos que redunden en el bienestar de un amplísimo número de beneficiarios. A menudo, dichos ‘impactos’ son fruto de la confluencia de acontecimientos que ningún organismo por sí solo ni grupo de ellos puede atribuirse por completo en términos realistas. El resultado: evaluar los impactos de la ayuda, sobre todo desde el punto de vista de un organismo externo, es problemático. Y, sin embargo, muchas organizaciones siguen esforzándose por evaluar y medir resultados más allá del alcance de sus programas para seguir optando a financiación. La creciente competencia por los fondos acentúa esta presión, lo que no solo provoca tensión entre la rendición de cuentas hacia arriba y hacia abajo, sino también entre la rendición de cuentas y el aprendizaje.
- El mapeo de resultados puede adaptarse para su uso a nivel de proyecto, programa u organización como sistema de seguimiento o puede servir para reflexionar sobre las actividades en curso o concluidas. Para ello, es necesaria una visión de la evaluación basada en el aprendizaje y orientada al uso, que se rija por los principios de la participación y el proceso de aprendizaje e invite a todos los agentes implicados a reflexionar a lo largo del ciclo del programa. Este giro modifica sustancialmente la manera en la que un programa entiende sus objetivos y evalúa su rendimiento y sus resultados. El mapeo de resultados define una visión del progreso humano, social y medioambiental al que el programa espera contribuir y, a continuación, dirige el seguimiento y la evaluación hacia los factores y actores que están dentro de su ámbito de influencia (Earl et al., 2001).
- Muchos donantes y organismos de financiación, sin embargo, no se muestran convencidos todavía de la necesidad de cambiar hacia formas más flexibles de intervención que combinan el seguimiento con el aprendizaje y a considerar por igual los procesos impredecibles como los resultados tangibles. Las discusiones en curso con los donantes para conseguir flexibilidad ante las distintas realidades sobre el terreno es parte del rompecabezas aún por resolver. Sin su apoyo, será difícil llevar a cabo intervenciones de proceso y flexibles.

## CLAVE 8

# Ser conscientes de lo que se juega cada uno

## ¿Por qué es importante?

El término ‘resiliencia’ es sinónimo de buenas intenciones y transmite una imagen más positiva que ‘vulnerabilidad’. Sin embargo, tras él se ocultan las ideologías, los intereses y los puntos de vista variopintos de los distintos agentes sobre cómo alcanzarla, tal y como muestran los análisis en cada país. En estrategias de adaptación o de gestión de riesgos rara vez ganan todos, todos los grupos sociales y los ecosistemas, y algunas respuestas pueden acentuar la vulnerabilidad de otros. Por ello, es importante que las intervenciones dirigidas a fomentar la resiliencia sean sensibles, sepan cuál es su impacto en la población y en el medioambiente, y eviten provocar nuevos riesgos o conflictos.

El planteamiento que proponemos de la resiliencia se centra en la población, las dinámicas de poder, la historia de las instituciones y las relaciones entre las distintas partes interesadas. Cuando se promueve la resiliencia entre los grupos marginados, pobres y vulnerables, se desafía a los poderosos y al *statu quo*, que tienen sus propios intereses en cómo evolucionan los modos de vida de los desfavorecidos. Para mantener un cierto nivel de realismo acerca de lo que es posible conseguir, es importante entender los pros y los contras de las intervenciones, logrando un equilibrio satisfactorio entre los que ganan y los que pierden y entre el presente y el futuro (Levine et al., 2012).

## Punto de acción

### PUNTO DE ACCIÓN 1

#### **Ser consciente de la incidencia de tus intervenciones en los demás, en el medio ambiente y en el futuro**

Las claves 2 y 3 contribuyen a entender el contexto de la gobernabilidad, las dinámicas de poder, las políticas y las leyes, así como las incoherencias y las oportunidades a las que sacar partido. En conjunto, ayudan a definir estrategias de actuación y programación, mientras que la clave 7 respalda el plano del seguimiento y aprendizaje en las intervenciones que generan resiliencia. Esta última analiza las pautas emergentes en las relaciones entre los actores y el medioambiente y respalda las decisiones para continuar con los procesos deseados y abordar o frenar los procesos y los resultados no deseados o negativos. Estos bucles de retroalimentación son un instrumento importante a la hora de garantizar que las intervenciones dirigidas a promover la resiliencia no son perjudiciales.

En los tres estudios de país, se ha observado que la intervención seleccionada no beneficiaba a todos los actores o que miraba a corto plazo. En Kalimantan, vimos cómo las localidades afectadas por los incendios forestales seguían dependiendo de las donaciones para mantener los equipos, tales como radios e instrumentos meteorológicos, o cómo el cierre de los canales para frenar el drenado de las turberas afectaba negativamente al transporte de mercancías y personas por barco. En el norte de Bolivia, el Gobierno intentaba convencer a poblaciones afectadas por las inundaciones para que evacuaran e incluso se reasentaran en zonas nuevas, mientras que las ONG ayudaban a esa misma población a mejorar sus medios de vida e invertían en agua potable y comunicaciones. La población es reacia a abandonar sus hogares, pero, a la larga, puede ser necesaria la evacuación. En este caso, nuestra recomendación es fundamentar las intervenciones en las prioridades de la población local y discutir las distintas estrategias con sus ventajas y desventajas, y entender los motivos por los que el Gobierno promueve la evacuación; ¿hay intereses ocultos (tala, conversión de las tierras, etc.)?

Este punto de acción también podría plantearse como una tormenta de ideas al revés, esto es, una vez diseñado un proyecto, intentar enumerar todos los posibles efectos negativos para todos los grupos. Esto puede estimular una reflexión menos convencional y echar luz sobre el daño potencial que podrían sufrir distintos actores.

# Epílogo

La obra que aquí termina se adentra tímidamente en el tema de cómo integrar la Reducción de los Riesgos de Desastres, la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción de la Pobreza bajo la bandera de la resiliencia. Estamos lejos de un consenso sobre el significado real de la resiliencia y sus implicaciones, y lejos de ser acríticos con este concepto y con el papel que está asumiendo como ‘discurso político’ en los objetivos posmilenio. Pese a todo ello, creemos que hay suficiente material para ofrecer sugerencias e impulsar nuestro intento de que reciba la atención que se merece.

Así, nos hemos abstenido deliberadamente de añadir una conclusión con ‘las respuestas’. Confiamos en que los pasos –con independencia del orden en el que uno prefiera darlos– se unan en una coreografía interesante que desemboque en un diálogo transfronterizo y en un aprendizaje mutuo que trascienda la sabiduría convencional. Si bien la resiliencia es el tesoro escondido, el viaje puede ser tan importante como la meta. La resiliencia y la compartimentación son una forma de pensar. El viaje no acaba aquí. Este manual ha sido concebido como algo vivo. Estaremos eternamente agradecidos por los comentarios y consejos de mejora y seguimiento que recibamos. De hecho, estamos creando un foro *online*, llamado *Reaching Resilience*, esto es, *Cómo lograr la resiliencia*, a través del cual continuar el viaje, y un sitio web: [www.reachingresilience.org](http://www.reachingresilience.org).

Además, este libro ha sido concebido como instrumento para complementar o acompañar nuestras tres películas de 20 minutos, cada una dedicada a uno de los países con los que dialogamos, para facilitar la formación, la visión recíproca, el debate y la reflexión. Hemos elaborado un juego metodológico que recorre las distintas etapas que se presentan en este manual y que ayudará a evaluar los proyectos

y las intervenciones. Hay más información en el sitio web [reachingresilience.org](http://reachingresilience.org), donde también está el foro dedicado a la Resiliencia 2.0 y la integración de ámbitos para profesionales.

Por último, queremos expresar nuestro agradecimiento a la Comisión Europea por su financiación y su flexibilidad, a los colegas que han participado en este esfuerzo ahora y anteriormente, a nuestros socios y consultores de proyecto, a los administradores y a los observadores, a los participantes en nuestros distintos seminarios de RESILIENCIA, a los 'gigantes' a cuyos hombros nos subimos, y en particular a los innumerables miembros de las comunidades, de las ONG y del ámbito e gobierno en Indonesia, Bolivia y Etiopía, así como a los socios de diálogo de otros países, por las ideas, sugerencias y experiencias que quisieron compartir con nosotros. Bonaventure Sokpoh, Eve Schneider, Francois Grunewald (Groupe URD), Wouter Bokdam, Jolien van der Steen (CARE) y Jeroen Warner (WUR) también han formulado valiosos comentarios, observaciones e ideas sobre la estructura, los contenidos, los casos prácticos, los instrumentos, la bibliografía, etc., sin los cuales el manual no sería lo que es.

# Bibliografía

- Abarquez, I. and Z. Murshed (2004). *Community-Based Disaster Risk Management: field practitioners' handbook*. Asian Disaster Preparedness Center, Pathumthani, Thailand. On: [www.adpc.net/pdr-sea/publications/12Handbk.pdf](http://www.adpc.net/pdr-sea/publications/12Handbk.pdf).
- Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA) (2011). *Rethinking Support for Adaptive Capacity to Climate Change*. ODI
- ALNAP and Groupe URD (2009). *Participation Handbook for humanitarian field workers involving crisis-affected people in a humanitarian response*. On: [www.urd.org/Participation-Handbook](http://www.urd.org/Participation-Handbook)
- Antlöv, H. (2003). Village government and rural development in Indonesia: the new democratic framework. In: *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 23(2): 193-214
- Awuor, C., Hachileka, E. Hammill, and A. Riche B. (2009). *Climate-related Vulnerability and Adaptive Capacity in Ethiopia's Borana and Somali Communities*. Save the Children UK and CARE
- Bebbington, A., L. Dharmavan, E. Fahmi, S. Guggenheim (2004). Village politics, culture and community-driven development: insights from Indonesia. *Progress in Development Studies*. In: *Sage Publications* 4(3): 187-205
- Bilo, N. (2011). *Integration of DRR, CCA and PR - interviews with researchers, practitioners and policy makers from the three realms about 'resilience'*. Internal Report
- Blaikie P., T. Cannon, I. Davis, B. Wisner (1994). *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge
- Boås, M., K.M. Jennings and T.M. Shaw (2006). Dealing with conflicts and emergency situations. In: V. Desai and R.B. Potter (eds.), *Doing Development Research: 70-78*. Sage Publications
- Buckle, P. (2005). Disaster: Mandated definitions, Local knowledge and Complexity. In: Perry, R. and Quarantelli, E. (eds.) *What is a Disaster?* London: Routledge
- Butterworth, J., J. Warner, P. Moriarty, S. Smits and C. Batchelor (2010). Local approaches to Integrated Water Resource Management. In: *Water Alternatives* 3(1): 82-101
- Cambridge Conservation Initiative and BirdLife International (2011). *Measuring and Monitoring ecosystem services at site scale*. On: [www.unep-wcmc.org](http://www.unep-wcmc.org)
- CARE, (2012). *Towards Better Governance: Governance context Analysis & Programme Design*. Guidance Note
- Castro, A.P. and A. Engel (2007). *Negotiation and mediation techniques for natural resource management, case studies and lessons learned*. FAO

- Earl, S., F. Carden and T. Smutylo (2001). Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs. IDRC
- Flintan, F. (2011). *Rangeland fragmentation in traditional grazing areas and its impact on drought resilience of pastoral communities: Lessons from Borana, Oromia and Harshin, Somali Regional States, Ethiopia*
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books
- Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. In: *IDS Bulletin* 37(6)
- Gero, A., K. Méheux and D. Dominey-Howes (2011). *Integrating Community-Based Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Examples from the Pacific, Australian Tsunami Research Centre and Natural Hazards*. Sydney: Research Laboratory
- Heijmans, A. (2012). *Risky Encounters: Institutions and interventions in response to recurrent disasters and conflict*. PhD thesis, Wageningen University
- Jütting, J. (2003). *Institutions and development: a critical review*. Working Paper 210, OECD Development Centre, DEV/DOC(2003)08
- Leader, N. (2000). *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*. HPG Report 2. London: Overseas Development Institute
- Leeuwis, C. (2000). Reconceptualization Participation for Sustainable Rural development: Towards a Negotiation Approach. In: *Development and Change* 31: 931-959
- Levine, S., A. Pain, Bailey, S. L. Fan (2012). *The Relevance of 'Resilience'?* HPG Policy Brief 49. ODI
- Long, N. (1992). From Paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. In: Long, N and A. Long (eds.), *Battlefields of Knowledge, The interlocking of theory and practice in social research and development*: 16-43. London: Routledge
- O'Brien, K. S. Erikson, A. Schjolden, L. Nygaard (2004). *What's in a Word? Conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. CICERO Working paper, Oslo
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA) report (2005). On: [www.maweb.org/en/Index.aspx](http://www.maweb.org/en/Index.aspx)
- Mitchell, T., M. van Aalst, P. Silva Villanueva (2010). *Assessing Progress on Integrating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in Development Processes*. Strengthening Climate Resilience discussion paper 2
- Muir, P. (2007). Action Research. In: *The Scholarship of L&T Magazine* 2(3)
- Nye, J. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York:

## Basic Books

- Nuijten, M., G.H. Anders, J. van Gastel, G. van der Haar, C. van Nijnatten and J. Warner (2004). Governance in Action. In: D. Kalb, W. Pansters and H. Siebers (eds.), *Globalization and Development: Themes and Concepts in Current Research*: 103-130. Kluwer Academic Publishers
- Patfoort, P. (2001). Breaking the Ice. In: L. Reychler and T. Paffenholz (eds.), *Peacebuilding, A Field Guide*: 461-466. London: Boulder
- Ramalingan, B. et al. (2008). *Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts*. ODI Working Paper 285
- Schipper, L. and M. Pelling (2006). Disaster risk, climate change and international development: scope for, and challenges to, integration. In: *Disasters* 30(1): 19-38
- SCR (2010). *The Resilience Renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters*. Discussion paper 1
- Shah, R., S. Rakshi, P. Goedhart (2012). Bringing climate models to Indian communities: A first in the field. In: *Capacity.org* 45: 12-13
- Sokpoh, B.G. (2012). Adapting a rehabilitation programme to a crisis situation in Burkina Faso. In: *Humanitarian Aid on the move* 10: 20-23
- Twigg, J. (2009). *Characteristics of a Disaster-resilient Community: A Guidance Note* version 2. Latitude Graphic Design
- UNISDR (2005). *Report of the World Conference on Disaster reduction, Kobe, Hyogo, Japan*, 18-22 January
- UNISDR (2004). *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives* 1 and 2
- Van Aalst, M. (2006). The impacts of climate change on the risk of natural disasters. In: *Disasters Special Issue: climate change and disasters* 30(1): 5-18
- Vaux, T. (2001). *The Selfish Altruist, Relief work in famine and war*. Earthscan
- Warner, J. (2011) Integration through compartmentalization. In: J. Warner (ed.), *Flood Planning* Chapter 4, London: IB Tauris
- Wetlands International (Forthcoming). Criteria for 'ecosystem smart' disaster risk reduction projects. Draft version. On: [www.wetlands.org](http://www.wetlands.org)
- Whitley, S., A.L. Amin and R. Mohanty (2012). *The UK's private climate finance support: mobilizing private sector engagement in climate compatible development*. Background Note August, ODI



# Acrónimos

ACCRA	Alianza para la Resiliencia ante el Cambio Climático de África <i>Africa Climate Change Resilience Alliance</i>
ADPC	Centro Asiático de Preparación para Catástrofes <i>Asian Disaster Preparedness Center</i>
AMAN	Alianza de los Pueblos Indígenas del Archipiélago <i>Alliansa Masyarakat Adat Nusantara</i>
BMKG	Instituto Meteorológico, del Clima y Geológico <i>Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika</i>
BOS	Borneo Orangutan Survival Foundation
BPBD	Organismo Provincial de Gestión de Catástrofes <i>Badan Penanggulangan Bencana Daerah</i>
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
FMI	Fondo Monetario Internacional
Groupe URD	Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement
HFA	Marco de Acción de Hyogo
KSDA	Agencia de Conservación de la Naturaleza <i>Konservasi Sumber Daya Alam</i>
LPD	Instituto Dayak Panarung <i>Lembaga Dayak Panarung</i>
NOAA	Administración Nacional Oceanográfica y Atmosférica <i>National Oceanic and Atmospheric Administration</i>
O(I)NG	Organización (internacional) no gubernamental
REDD	Reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques <i>Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation</i>
RSPO	Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible <i>Round table on Sustainable Palm Oil</i>
SLUICES	Explotación sostenible de las llanuras mediante sistemas de gestión ambiental comunitarios <i>Sustainable Lowland Use through Innovative Community-based Environmental Management Systems</i>
UN/EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas
WALHI	Foro Indonesio del Medioambiente <i>Wahana Lingkungan Hidup Indonesia</i>

WUR  
WWF

Wageningen University and Research Centre  
World Wildlife Fund