



Criterios para la priorización de acciones de reducción del riesgo de desastres (RRD) a nivel nacional en América Latina y el Caribe

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNISDR – PANAMÁ



Noviembre 2012

Tabla de contenido

I. PRESENTACIÓN.....	1
II. PLANTEAMIENTO FUNCIONAL-CONCEPTUAL	2
III. TABLAS DE CATEGORÍAS , PREGUNTAS BASE, VARIABLES Y RELEVANCIA.....	5
A. Rasgos de amenaza y exposición evidentes y rápidamente reconocibles.....	5
B. Impulsores del riesgo presentes en el país y su configuración en el territorio	7
C. Capacidades para la gestión del riesgo de desastre	11
D. Normas habilitadoras.....	13
E. Tendencias y perspectivas hacia el futuro	15



I. PRESENTACIÓN

Uno de los principales retos que enfrenta la región de América Latina y el Caribe es poder generar procesos de incidencia que logren permear las políticas de inversión pública regional y los procesos de toma de decisiones nacionales e internacionales. Uno de los aspectos que limita estos procesos es la disposición de información resumida, y sencilla con respecto a prioridades, tendencias o áreas de mayor vulnerabilidad. Esta situación varía mucho de país en país, dado que existe una gran heterogeneidad en cuanto a la disposición de información, pero puede considerarse una situación común.

Considerando esta situación, diversas entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Developmen Assistance Research Associates (DARA) y la misma Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), han venido generando instrumentos de medición y comparación, tanto para identificar niveles de riesgo de los países, como para medir o valorar sus condiciones de gestión. Estos sistemas de indicadores o de monitoreo de avance han sido diseñados de forma que se requiere un nivel intenso de análisis y tratamiento de la información.

Sin embargo, a la hora de tomar decisiones iniciales con respecto a procesos de cooperación muchas veces esa información no está disponible, o bien los indicadores requieren actualización. Para esto, se ha propuesto la consolidación de criterios de priorización que permitan mejorar la comprensión del riesgo en los países y la región, y alimentar los procesos de toma de decisiones en la gestión regional y nacional.

La UNISDR, a través de su oficina regional para las Américas en Panamá, está a cargo de la ejecución de dos proyectos bajo el marco de DIPECHO 2011-2012, uno para América del Sur y uno para el Caribe, dentro de los cuales se encuentra una Matriz de Indicadores Comunes que contenga criterios para la priorización de acciones a nivel nacional en cuanto a la RRD para los países de América Latina y el Caribe.

En este contexto, el propósito del presente documento es: Desarrollar un conjunto de criterios para la priorización de acciones de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), junto con una guía metodológica para su aplicación en América Latina y el Caribe. Se busca que estos criterios contribuyan con procesos nacionales de análisis de riesgo y de toma de decisiones, en la definición inicial de programas de apoyo y de cooperación internacional.

II. PLANTEAMIENTO FUNCIONAL-CONCEPTUAL

Estos criterios de priorización están orientados exclusivamente a la etapa ex-ante, ya sea de negociación de programas de cooperación, o bien de análisis regionales o nacionales de prioridades. Esto significa que están estructurados de forma que no sea necesario el desarrollo de un estudio exhaustivo previo. Los criterios no plantean un mecanismo de medición de desempeño, ni indicadores para monitoreo o evaluaciones ex-post.

Los criterios aquí presentados están estructurados en forma de preguntas sobre temas clave, cuya valoración permitiría orientar con respecto a situaciones críticas, situaciones en proceso de avance y situaciones que requieren observación.

Es importante señalar que no se trata de un índice, ni de una agregación de pesos y criterios que resulta en un número o indicador específico para cada país. Los criterios de priorización aquí presentados se basan fundamentalmente en información ya existente en otros indicadores reconocidos internacionalmente y de fácil acceso, y lo que producen son señales de advertencia sobre situaciones específicas.

El documento se encuentra estructurado en cinco categorías con preguntas generadoras o indicativas. La respuesta a estas preguntas es calificada en términos de su relevancia: en estado crítico o prioritario; en estado intermedio, que podría consolidarse o volverse crítico; situación considerada adecuada pero que tendencias externas podrían volver crítica en un plazo dado. Las categorías son:

1. Rasgos de amenaza y exposición evidentes y rápidamente reconocibles.

Esta categoría se enfoca en las manifestaciones evidentes de los desastres, no entra a análisis más complejos de riesgo. Permite una primera visión de la situación del país y sub-nacional y local.

Los criterios de esta categoría deben ser considerados como elementos de decisión a muy corto plazo, puesto que su representación de la realidad del riesgo de un país puede ser muy acertada o puede tener vacíos sensibles. La calidad de la información de las amenazas, su análisis y pronósticos es muy diferente en cada uno de los países.

2. Impulsores del riesgo existentes en el país:

Se refieren a condiciones de tipo político, social y económico que subyacen a la construcción social del riesgo. Este concepto se deriva de dos ideas centrales: (i) el entendimiento del riesgo como proceso, es decir que presenta antecedentes particulares y por tanto no se trata de una situación espontánea ni casual, sino por el contrario de un fenómeno que se presenta cuando ciertas condiciones de sostenibilidad territorial son ignoradas en el proceso de desarrollo; y (ii) que los procesos que subyacen a la creación del riesgo son esencialmente sociales.

Estas condiciones son observables a través de sistemas de indicadores internacionales fácilmente disponibles.

- 3. Capacidades para la gestión del riesgo de desastre:** observables a través de reportes nacionales e internacionales, se refiere a la forma en que un país cuenta o no con capacidades desarrolladas en lo nacional y lo territorial. Este criterio relativiza lo observado en cuanto a amenaza y exposición: p.e. un país con menos amenaza pero poco preparado frente a otro con altas amenazas pero altamente preparado.
- 4. Normas habilitadoras:** existencia o no de un marco normativo que actúe sobre condiciones de riesgo inminente y que faciliten y fortalezcan la capacidad para gestionar el riesgo.
Las normas habilitadoras deben buscarse dentro de la legislación expresa sobre riesgo de desastres, pero sobre todo fuera de esta, en normativas sectoriales, códigos aduaneros, legislación de salud, normas constructivas y otras.
- 5. Perspectivas hacia el futuro:** esta categoría se orienta a identificar las tendencias de riesgo, sobre todo a través de la disponibilidad de escenarios o pronósticos en temas como el cambio climático.

Los criterios de relevancia:

Se plantea una estructura de relevancia tipo semáforo, como un criterio inicial. **Cada criterio o pregunta deberá ser validado en cada caso particular que se analice**, puesto que la realidad de un país, o su estructura política, normativa o histórica, podría asignar niveles de relevancia diferentes a una misma situación.

Tipo de relevancia	Código de color
ALTAMENTE RELEVANTE / PRIORITARIO: características observadas sobre un criterio, que deberían influir de forma determinante en un proceso de toma de decisiones para priorizar acciones o inversiones.	Rojo
RELEVANTE / OBSERVABLE: características observadas sobre un criterio, que no se encuentran en estado crítico, o que se encuentran en situación de mejoría. Sin embargo, está condición aún no está consolidada y podría volverse crítico en corto plazo. Deben ser observadas con atención y cruzadas con otros criterios.	Amarillo
NO PRIORITARIOS: Condición considerada adecuada o ideal por las autoridades nacionales o por índices internacionales (HFA Monitor, BID, etc)	Verde

Adjunto a la matriz de criterios de indicador se presenta una Guía de Utilización, con la finalidad de apoyar a los usuarios en el uso del instrumento, considerando las particularidades y diferencias existentes entre los países.

III. TABLAS DE CATEGORÍAS , PREGUNTAS BASE, VARIABLES Y RELEVANCIA

A. Rasgos de amenaza y exposición evidentes y rápidamente reconocibles		
Pregunta de base	Variables a considerar para la toma de decisiones	Relevancia
1. ¿Existen zonas, regiones o municipios con impactos destructivos registrados o con pronósticos de impacto potencial?	a. Existen zonas con periodos de recurrencia vencidos y con registro de impactos anteriores que han causado daños y pérdidas, pero no cuentan con una cartografía de la amenaza o pronósticos en base a criterios probabilísticos.	Rojo
	b. Existe registro de impactos que han causado daños y pérdidas y se cuenta con estudios probabilísticos y con cartografía de amenaza. Se requiere del criterio de expertos para determinar con más precisión la relevancia de este criterio.	Amarillo
	c. Los registros históricos e instrumentales, no presentan eventos con potencial destructivo, corroborado con los estudios de la amenaza.	Verde
2. ¿Existen registros geo-referenciados, desagregados territorialmente, sobre impactos frecuentes de amenazas – inundaciones, sequías o deslizamientos – disparados directa o indirectamente por fenómenos estacionales?	a. Existen zonas con registro de impactos recurrentes por fenómenos estacionales. Los impactos recurrentes son considerados críticos y de alta prioridad, aún sin estudios detallados.	Rojo
	b. No existe información desagregada territorialmente sobre el impacto de desastres Es fundamental la existencia de este tipo de información para mejorar la calidad de toma de decisiones.	Amarillo
	c. Existe información desagregada territorialmente, y se trabaja con	Verde

A. Rasgos de amenaza y exposición evidentes y rápidamente reconocibles		
Pregunta de base	Variables a considerar para la toma de decisiones	Relevancia
	escenarios para la reducción del riesgo, tanto a nivel subnacional como local.	
3. ¿Existen condiciones de multi-amenaza o de amenaza subnacionales en estudios subnacionales o locales, incluyendo eventos extremos de la variabilidad del Clima?	a. La información histórica y los estudios de amenaza muestran la existencia de zonas o municipios con condiciones de multiamenaza, pero no se realizan estudios integrados, ni escenarios de impacto multiamenaza y cambio climático, ni se cuenta con planes de acción.	Rojo
	b. Existen amenazas regionales claramente identificadas (huracanes, inundaciones en cuencas mayores, sequías, volcanes, sismos, tsunamis y otros), así como escenarios de riesgo y cambio climático, pero no cuenta con planes de acción a escala subnacional.	Amarillo
	c. Las amenazas subnacionales y los eventos destructivos concatenados, están bien identificados tanto a nivel subnacional y local, con sus correspondientes escenarios y planes de acción.	Verde

B. Impulsores del riesgo presentes en el país y su configuración en el territorio		
Pregunta de base	VARIABLES A CONSIDERAR PARA LA TOMA DE DECISIONES	Relevancia
4. ¿Cuáles son las características de la degradación ambiental en zonas con impactos históricos o zonas en área de influencia de amenazas?	a. Existen procesos generalizados de degradación del suelo severa y muy severa de origen humano, extensa tasa de deforestación y/o alto estrés hídrico que por su extensión territorial y severidad generan mayor potencial de amenaza y exacerban la vulnerabilidad y exposición.	Rojo
	b. La degradación ambiental es moderada: evaluado a partir de que los procesos de deforestación están siendo controlados (se observa una permanencia o un decrecimiento en los últimos 5 años), se verifican avances en el manejo eficiente de recursos hídricos en los últimos dos periodos de estudio que hayan sido realizados en el país.	Amarillo
	c. Baja degradación ambiental, verificada en tasas de deforestación por debajo de los promedios regionales, degradación del suelo y estrés hídrico en niveles bajos y se cuenta con una alta evaluación de la gestión ambiental durante los últimos dos periodos considerados.	Verde
5. ¿Cuáles son las condiciones socioeconómicas en el territorio nacional, en relación con la distribución de las	a. El Índice de Desarrollo Humano (IDH-PNUD) establece un nivel de desarrollo relativo BAJO para los territorios de afectación histórica por parte de las principales amenazas	Rojo

B. Impulsores del riesgo presentes en el país y su configuración en el territorio		
amenazas?	b. El Índice de Desarrollo Humano (IDH-PNUD) establece un nivel de desarrollo relativo MEDIO para los territorios de afectación histórica por parte de las principales amenazas	Amarillo
	c. El Índice de Desarrollo Humano (IDH-PNUD), establece un nivel de desarrollo relativo ALTO o MUY ALTO para los territorios de afectación histórica por parte de las principales amenazas.	Verde
6. ¿Cuáles son las condiciones de resiliencia existentes en las áreas consideradas de mayor potencial de amenaza?	a. . El porcentaje de población sin acceso a infraestructura mejorada de salud, saneamiento, a fuentes mejoradas de agua, a telefonía celular y vías de comunicación es superior al promedio regional.	Rojo
	b. El porcentaje de población sin acceso a infraestructura mejorada de saneamiento, a fuentes mejoradas de agua, a telefonía celular y vías de comunicación es igual o inferior al promedio regional.	Amarillo
	c. El porcentaje de población sin acceso a infraestructura mejorada de saneamiento, a fuentes mejoradas de agua, a telefonía celular y vías de comunicación es bajo y ha presentado una tendencia al alza durante los últimos dos periodos considerados.	Verde
7. ¿Cuáles son las condiciones de gobernabilidad existentes en las áreas consideradas de mayor potencial de amenaza?	a. No existe un marco normativo habilitante para la GRD en el país, verificado cuando: (i) no existe legislación que regule el uso y la ocupación segura y ordenada del territorio urbano y rural, (ii) la protección y manejo de cuencas hidrográficas, y (iii) los códigos de construcción y urbanismo con fines de reducción de riesgos. No existen mecanismos formales para la rendición de cuentas por parte de las entidades del estado, se verifica alta	Rojo

B. Impulsores del riesgo presentes en el pa3s y su configuraci3n en el territorio		
	inestabilidad pol3tica y un bajo control de la corrupci3n.	
	b. Existe normatividad habilitante para la GRD (uso y la ocupaci3n segura y ordenada del territorio urbano y rural, protecci3n y manejo de cuencas hidrogr3ficas, y c3digos de construcci3n y urbanismo con fines de reducci3n de riesgos) pero con aplicaci3n baja o incipiente. Los mecanismos formales para la rendici3n de cuentas por parte de las entidades del estado no se aplican para fines de GRD. Se verifica inestabilidad pol3tica y el control de la corrupci3n es poco efectivo.	Amarillo
	c. Existe normatividad habilitante para la GRD (uso y la ocupaci3n segura y ordenada del territorio urbano y rural, protecci3n y manejo de cuencas hidrogr3ficas, y c3digos de construcci3n y urbanismo con fines de reducci3n de riesgos) y su aplicaci3n es efectiva al menos en las principales ciudades y regiones del pa3s. Se verifica estabilidad pol3tica y el control de la corrupci3n ha venido aumentando en las 3ltimos dos periodos considerados.	Verde
8. ¿C3mo son los procesos de uso, ocupaci3n y transformaci3n del territorio en 3reas urbanas expuestas a las amenazas?	a. Existe una elevada y creciente ocupaci3n de 3reas urbanas en riesgo sin procesos de planificaci3n ni control (asentamientos humanos precarios espont3neos), las normas de ordenamiento y planificaci3n del suelo urbano y rural no se cumplen en la mayor3a de ciudades y regiones importantes. Ausencia de mecanismos de control f3sico en relaci3n con la ocupaci3n, uso y transformaci3n de los espacios urbanos.	Rojo

B. Impulsores del riesgo presentes en el país y su configuración en el territorio		
	b. Moderada ocupación de áreas urbanas en riesgo sin procesos de planificación ni control con tendencia creciente hacia la ocupación indebida (insegura) de áreas urbanas y suburbanas sujetas a amenazas. Las normas y el control sólo se aplican parcialmente en ciudades importantes	Amarillo
	c. Poca ocupación de áreas urbanas en riesgo y procesos efectivos de control para la urbanización y asentamiento poblacional a futuro.	Verde



C. Capacidades para la gestión del riesgo de desastre		
Pregunta de base	Variables a considerar para la toma de decisiones	Relevancia
9. ¿Existen estructuras institucionales locales y capacidades desconcentradas y descentralizadas en el territorio?	a. En la mayoría de zonas y municipios con impactos recurrentes o con estudios de probabilidad elevada de impactos no existen estructuras locales para la preparación y la respuesta, con el consiguiente aumento en el nivel de riesgo de las poblaciones.	Rojo
	b. No se cuenta con una estructura organizada y planes a escala nacional con capacidades e infraestructura para respuesta en los territorios, aunque si se cuente con estructuras locales que actúan independientemente unas de otras.	Amarillo
	c. Existe una estructura nacional coordinada y participativa, con estructuras desconcentradas y descentralizadas funcionando.	Verde
10. ¿Existen mecanismos regionales/regionales de coordinación por cuenca, ecosistema o regiones de planificación?	a. No existe ningún tipo de mecanismo de coordinación con enfoque regional (cuenca, ecosistema, región de planificación) para la preparación, la respuesta y la recuperación.	Rojo
	b. Existen mecanismos de coordinación regional sub-nacional pero no integran expresamente la preparación, la respuesta y la recuperación dentro de sus prioridades.	Amarillo
	c. Existen mancomunidades o asociaciones municipales que observan y actúan sobre amenazas regionales comunes.	Verde
11. ¿Existen fondos, procesos administrativos ágiles para manejo y	a. El país no cuenta con un mecanismo automático y autónomo de financiamiento de la preparación, la respuesta y la recuperación.	Rojo

C. Capacidades para la gestión del riesgo de desastre		
Pregunta de base	Variables a considerar para la toma de decisiones	Relevancia
adquisición de recursos para los procesos de preparación, respuesta y recuperación-ç.		Rojo
	b. El país cuenta con un mecanismo de financiamiento para la preparación y la respuesta, pero no para los otros procesos de la gestión del riesgo.	Amarillo
	c. El país cuenta con un mecanismo de financiamiento para todos los procesos de la gestión del riesgo.	Verde
12. ¿Existen sistemas de alerta temprana para analizar, vigilar y generar información oportuna para la toma de decisiones, sobre las amenazas existentes en el país?	a. Zonas de impacto recurrente o alta exposición estudiada no cuentan con sistemas de alerta temprana, la cobertura y tiempo de envío de información es considerada inadecuada o la población cubierta por SAT no está familiarizada con los procesos relacionados con la alerta temprana.	Rojo
	b. Existen sistemas comprobados de alerta temprana por amenaza, en zonas consideradas prioritarias, pero no existen criterios claros para determinar exhaustivamente cuales zonas requieren un sistema de alerta temprana.	Amarillo
	c. Existen múltiples sistemas de alerta temprana en todo el país que incluyen criterios de multiamenaza, con una población familiarizada con los procesos relacionados al sistema.	Verde

D. Normas habilitadoras

Pregunta de base	Variables a considerar para la toma de decisiones	Relevancia
13. ¿Cuenta el país con instrumentos legales actualizados(ley, reglamento, decretos, etc) para la gestión del riesgo de desastres?	a. Legislación e instrumentos jurídicos sobre gestión del riesgo inexistente o con más de 10 años desde su última revisión integral ,	Rojo
	b. Legislación e instrumentos jurídicos principales con más de 5 y menos de 10 años desde su última revisión integral	Amarillo
	c. Legislación e instrumentos jurídicos principales con menos de 5 años desde su última revisión integral.	Verde
14. ¿Cuenta el país con arreglos institucionales o plataformas con robustez o desarrollo organizativo necesario para llevar adelante los procesos de la GDR?	a. Inexistencia de arreglos institucionales articulados en forma de sistema, plataforma o instancias de coordinación y participación.	Rojo
	b. Existen arreglos institucionales articulados en forma de sistema, plataforma o instancias de coordinación y participación, con capacidades institucionales consideradas de nivel medio en mediciones nacionales o internacionales.	Amarillo
	c. Existen arreglos institucionales articulados en forma de sistema, plataforma o instancias de coordinación y participación, con capacidades institucionales consideradas robustas en mediciones nacionales o internacionales.	Verde
15. ¿El país cuenta con una planificación	a. Se cuenta con planes de emergencia y contingencia que considera solamente a instituciones de primera respuesta.	Rojo

D. Normas habilitadoras		
Pregunta de base	Variables a considerar para la toma de decisiones	Relevancia
consensuada y elaborada de manera participativa para avanzar en la gesti3n de riesgo de desastres.		Rojo
	b. Existe pol3tica o estrategia nacional que orienta acciones de gesti3n de riesgo a ser consideradas por instancias sectoriales y/o territoriales, sin indicar responsables, recursos, ni tiempo para su ejecuci3n.	Amarillo
	c. Se tiene un plan nacional con enfoque integral de gesti3n de riesgo para periodo de tiempo determinado, donde se especifican acciones prioritarias e instituciones responsables para su ejecuci3n.	Verde
16. ¿Los diferentes sectores (ministerios, instituciones, etc) cuentan con instrumentos legales, herramientas t3cnicas y recursos para desempeñar sus funciones para la gesti3n de riesgo?	a. Sectores cr3ticos no han asumido roles y responsabilidades y la GDR no est3 presupuestada.	Rojo
	b. Existen algunas instituciones sectoriales con designaci3n interna de responsabilidades para la gesti3n del riesgo o con planificaci3n espec3fica presupuestada, a3n no articuladas entre ellas.	Amarillo
	c. Instituciones sectoriales poseen experiencia y buenas pr3cticas sobre gesti3n de riesgo de desastres y asignan presupuestos regularmente.	Verde
17. ¿El marco legal existente en el pa3s, define claramente las responsabilidades y 3mbitos de acci3n para la gesti3n de riesgo de las autoridades territoriales (provincias, municipios, etc)?	a. No existe marco legal para la gesti3n del riesgo ni instrumentos de pol3tica que asignen responsabilidades a los territorios o gobiernos locales.	Rojo
	b. Est3n claramente definidas las responsabilidades y competencias de las autoridades territoriales, sin embargo son desconocidas por las autoridades y/o no se asignan los recursos necesarios.	Amarillo
	c. Pa3s con avanzado nivel de descentralizaci3n que incluye las responsabilidades de los gobiernos sub-nacionales en la gesti3n del riesgo.	Verde

E. Tendencias y perspectivas hacia el futuro

Pregunta de base	Variables a considerar para la toma de decisiones	Relevancia
17. ¿Cuenta el país con escenarios de cambio climático, integrados en los procesos de análisis de riesgo?	a. El país no cuenta con escenarios específicos de cambio climático.	Rojo
	b. El país cuenta con escenarios de cambio climático, pero no son coordinados ni están integrados en las estrategia de gestión del riesgo.	Amarillo
	c. El país cuenta con escenarios de cambio climático integrados con los análisis de riesgo.	Verde
18. ¿El país cuenta con mecanismos de análisis de tendencias de riesgo, ligado a observatorios o mecanismos similares, de análisis de tendencias del desarrollo?	a. El país no cuenta con análisis de tendencias, pronósticos o escenarios de riesgo.	Rojo
	b. El país cuenta con mecanismos de análisis de tendencias de riesgo pero no están ligados a los análisis y observatorios del desarrollo.	Amarillo
	c. El país cuenta con mecanismos de análisis del desarrollo, del ambiente y del riesgo y se generan escenarios integrados de tendencias de desarrollo.	Verde