

*Propuesta de Documento Técnico sobre Reducción del Riesgo de Desastres  
Presentada al Gobierno de Colombia como Respaldo a las Discusiones  
Que se Darán en el Proceso de Cumbre de Las Américas  
Alejandro Linayo - Octubre, 2011*

# **Propuesta de documento técnico sobre el tópico reducción del riesgo de desastres y presentada al Gobierno de Colombia como respaldo al proceso de Cumbre de las Américas**

**Alejandro Linayo<sup>1</sup>**

**Octubre 2011**

---

<sup>1</sup>Centro de Investigación en Gestión de Riesgos CIGIR [www.cigir.org](http://www.cigir.org) – [alejandro@cigir.org](mailto:alejandro@cigir.org)

## **PROPUESTA DE DOCUMENTO TÉCNICO SOBRE EL TÓPICO REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y PRESENTADA AL GOBIERNO DE COLOMBIA COMO RESPALDO AL PROCESO DE CUMBRE DE LAS AMÉRICAS**

### **RESUMEN EJECUTIVO:**

El siguiente informe recoge los resultados de un estudio desarrollado durante los meses de septiembre y octubre del año 2012 a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. Este esfuerzo se desarrolló con el fin de generar un documento técnico de apoyo al proceso de discusión del tópico “desastres naturales” que formará parte de la agenda acordada para la VI Cumbre de Las Américas, que será celebrada en la ciudad de Cartagena – Colombia, en el año 2012.

En la primera parte de este informe se presenta un marco de referencia general y un escenario tendencial que demuestra la manera sostenida como ha crecido el impacto de los desastres en nuestro planeta, y en nuestro continente, particularmente a lo largo de las últimas décadas. Se exploran también diversas hipótesis que han sido estudiadas a fin de poder dar cuenta de las causas de dicho agravamiento y se sugiere que las soluciones de fondo que el reto de reducir el impacto de los desastre demanda exige migrar del tratamiento sesgado asistencialista que actualmente priva en la región, hacia un enfoque de gestión de riesgos que, sin dejar de promover los preparativos de respuesta ante desastres, priorice un tratamiento tanto prospectivo como compensatorio del riesgo.

Se presentan posteriormente algunas peculiaridades que pudieran estar complicando en nuestra región el tratamiento integral del riesgo de desastres de origen hidrológico y el efecto que en ello pudiera estar teniendo el tratamiento discursivo que se hace del fenómeno de cambio climático. Finalmente se enarbolan una serie de recomendaciones y sugerencias, algunas sustentadas en experiencias de desastres recientes que han aquejado a nuestro continente, y que pudieran promover en nuestra región una transición hacia un tratamiento más efectivo del riesgo de desastres.

Las recomendaciones referidas se estructuran alrededor de tres ámbitos prioritarios de acción (la transversalización de la gestión del riesgo en iniciativas y los espacios de promoción del desarrollo regional, la promoción de la educación y la profesionalización académica, la promoción de agendas regionales de investigación y desarrollo tecnológico aplicadas a la reducción de los desastres) y de las mismas se extraen un total de cinco propuestas de mandatos de la cumbre que bien pudieran promover en nuestra región y en nuestros países, tanto una mejor capacidad de responder a futuros desastres, como un manejo mucho más sensato y sostenible del riesgo de desastres que en la actualidad es promovido en buena medida por nuestros modelos de desarrollo.

## UNA MIRADA TENDENCIAL A LA PROBLEMÁTICA DE LOS DESASTRES

Cualquier referencia a la importancia que tiene en la actualidad el desarrollar esfuerzos para reducir el impacto de los desastres en nuestras sociedades pareciera ser no solo innecesaria, sino además insuficiente al considerar la aplastante evidencia empírica que existe sobre el impacto que los desastres están dejando en el mundo. Lo más preocupante de esta situación es que, lejos de ser circunstancial, pareciera obedecer a una tendencia claramente definida por la fatídica predicción que en los años ochenta hiciera E. Quarantelly cuando manifestó que nos dirigíamos invariablemente hacia un escenario mundial de “más y peores desastres en el futuro” (Quarantelly 1983, 5).

Por mencionar solo algunos datos, durante los últimos 40 años el número de desastres y sus repercusiones en el desarrollo humano a escala planetaria ha ido aumentando anualmente de modo prácticamente sostenido, y si bien la información disponible entre los años 1900 y 1980 no pareciera ser completamente fiable, múltiples estudios sugieren que estamos en presencia de un crecimiento exponencial en las repercusiones económicas y sociales asociadas al impacto de los desastres, especialmente en los países en vías de desarrollo (ver imagen1).

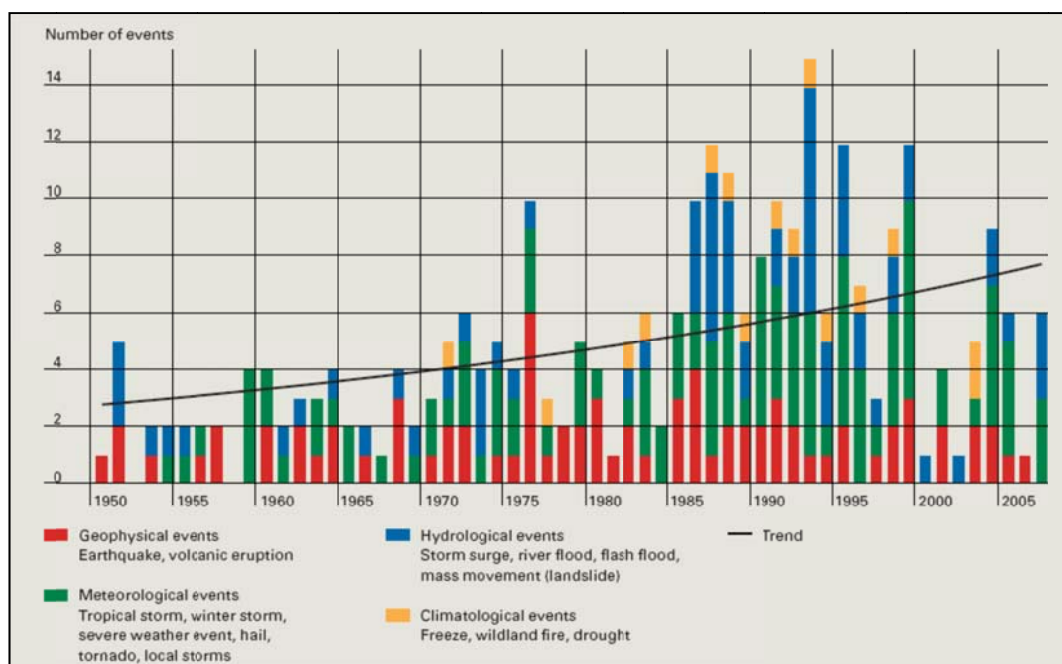


Imagen 1: Tendencias en el número de desastres registrados para el período 1950-2007  
(Fuente: Munich Re Group, 2007)

A la hora de tratar de explicar las causas que pudieran estar motivando el incremento en el impacto mundial asociado a la ocurrencia de desastres de origen natural y/o tecnológico, han sido sugeridas diversas hipótesis. En algún momento se trató de correlacionar dicho incremento con un posible aumento en la frecuencia de lo que pudiéramos llamar “eventos detonadores de desastres”, una hipótesis que, para el caso

de los desastres de origen natural, implicaría demostrar que hoy es mayor el número de terremotos, erupciones volcánicas, huracanes destructivos, etc.

Esta posibilidad fue rápidamente descartada tras evidenciarse, por ejemplo, que el incremento registrado en las pérdidas humanas y materiales asociadas a desastres detonados por eventos de origen geofísico (terremotos, volcanes, etc.) no puede asociarse a un aumento en la frecuencia de este tipo de eventos en el mundo, y que de hecho, la frecuencia en el registro de terremotos y volcanes con potencial destructivo en el planeta ha variado muy poco, al menos en el periodo de registro que poseemos sobre este tipo de eventos (ver registro de desastres<sup>2</sup> geofísicos de imagen 2).

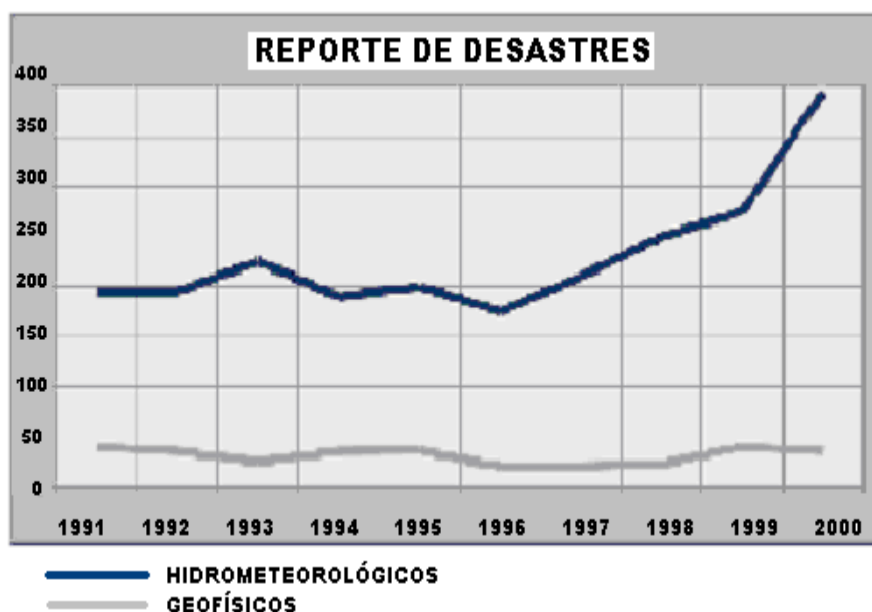


Imagen 2: Número de desastres anuales de origen natural en la década de los 90  
(Fuente: Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres)

La segunda hipótesis que entonces afloró es la de la severidad. En esta se señalaba como causa del incremento en el impacto de los desastres a un posible aumento en el potencial destructivo asociado nuevamente a sus ya referidos “eventos detonadores”, lo que en esta oportunidad se traduce en que los terremotos, los volcanes, los huracanes, etc., de hoy son intrínsecamente más poderosos e implacables que antes. Nuevamente en este caso los aportes que han venido de ciencias como la climatología, la vulcanología, la sismología, la hidrología, etc. desmienten categóricamente tal aseveración al hacernos ver que no existe ninguna evidencia sólida que sugiera que el actual agravamiento de las consecuencias de los desastres en el planeta pueda deberse a esta causa.

<sup>2</sup> Destaca aquí la tendencia creciente que en el mismo gráfico se muestra con respecto al registro anual de desastres de origen hidrometeorológico, una tendencia que pudiera cuestionar lo aquí expuesto, y sobre la cual nos referiremos en mayor detalle más adelante.

El hecho de que ni la frecuencia ni el potencial destructivo intrínseco de los eventos detonadores de desastres puedan ser señalados como la causa del agravamiento de las consecuencias este problema, nos ha obligado a enfocar la mirada a lo interno de lo que hoy constituyen nuestras sociedades y a la forma como dese estas se vienen llevando adelante unos procesos de desarrollo que cada vez parecieran ser menos sostenibles. También en este sentido han sido propuestas hipótesis interesantes que merecen ser comentadas. Una de estas hipótesis sugiere que las razones del incremento en el número de afectados por desastres durante las últimas décadas obedecen sencillamente a que hoy somos más los que habitamos el planeta. En otras palabras: El incremento en el impacto humano asociado a desastres crece en la medida que crece la población.

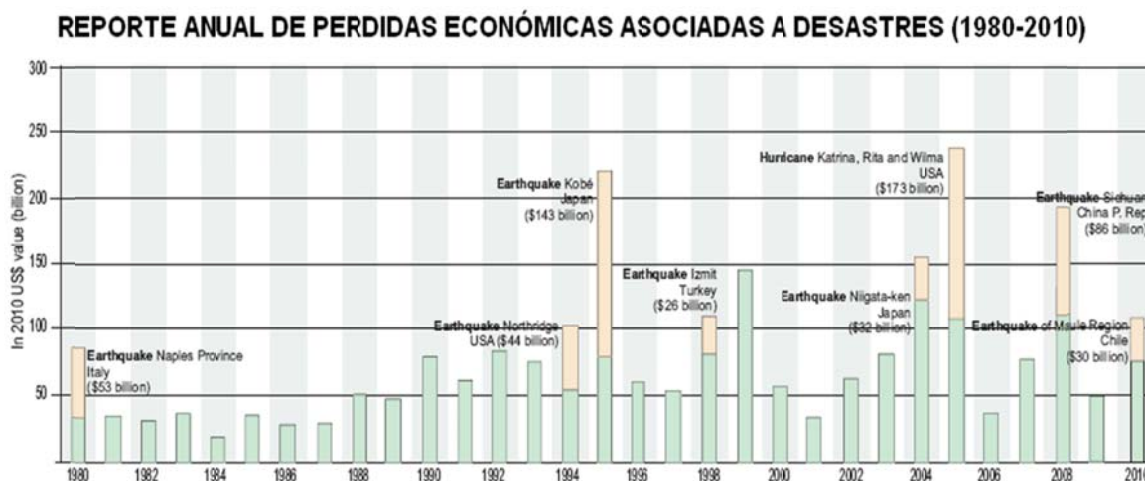


Imagen 3: Número de desastres anuales de origen natural  
(Fuente: International DisasterDatabase [www.emdat.be](http://www.emdat.be))

La anterior es una propuesta sin duda interesante y en apariencia bastante lógica, sin embargo, ante dicho planteamiento resultan particularmente interesantes los minuciosos trabajos de registro y análisis estadísticos que se han desarrollado bajo la dirección de la Dra. Debarati Guha-Sapir, en el Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres CRED ([www.cred.be](http://www.cred.be)). Un centro especializado en el análisis estadístico de los desastres y sus consecuencias en el mundo y que se encuentra ubicado en la Universidad Católica de Louvain en Bruselas (Bélgica).

Con la finalidad de conocer cuan correlacionados pudieran estar el crecimiento poblacional, el número de desastres de origen climático (asociados a la ocurrencia de inundaciones, procesos hidrogeológicos, tormentas, temperaturas extremas, sequias e incendios forestales) y el número de víctimas asociadas a ese tipo de desastres en distintas regiones del mundo, la Dra. Guha-Sapir y su equipo han recopilado y analizado registros estadísticos de más de un siglo y sus resultados han sugerido que las tasas en el incremento de víctimas de desastres, particularmente en nuestra región, exceden con

creces tanto las tasas de crecimiento poblacional como las tasas de registro de número de desastres asociados al clima (imagen 4).

De estos trabajos es posible evidenciar dos aspectos de absoluta relevancia:

- Que la manera como está creciendo el impacto (medido en este caso en número de víctimas) asociado a desastres de origen hidroclimático excede notablemente la tasa de crecimiento poblacional de las regiones estudiadas.
- Que las tendencias de crecimiento anual del impacto (número de víctimas) asociado a desastres hidroclimáticos supera incluso las tasas de crecimiento anual de dichos desastres.

### ESCENARIOS TENDENCIALES DE DESASTRES CLIMATICOS, VICTIMAS Y CRECIMIENTO POBLACIONAL EN CENTROAMERICA

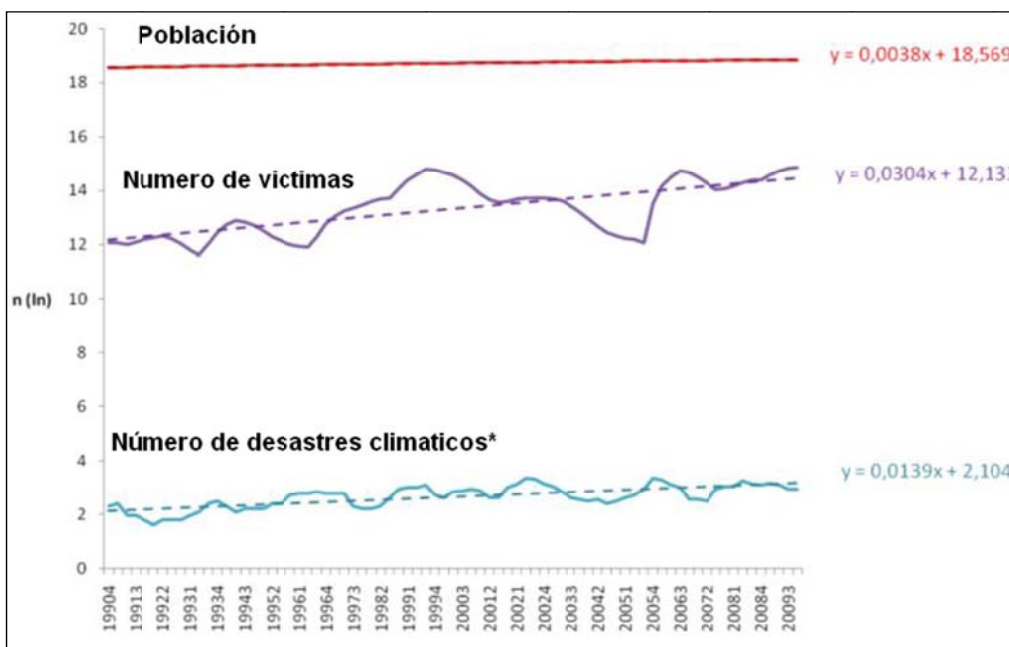


Imagen 4: Comparación con tendencias de crecimiento poblacional, de incremento de desastres asociados al clima y de víctimas asociadas en la región de Centroamérica

(Fuente: International DisasterDatabase [www.emdat.be](http://www.emdat.be))

La relevancia de estos dos aspectos se centra en que el primero de ellos desmitifica la creencia de que hoy son más los afectados por desastres sencillamente porque hoy es mayor la población de las regiones donde esos desastres impactan, mientras que el segundo sugiere que el incremento en el impacto asociado a estos eventos, al no estar vinculado ni a un incremento en la frecuencia ni a un incremento en el potencial destructivo intrínseco de los mismos, sugiere que la causa del agravamiento de sus consecuencias debe buscarse en la existencia de cada vez son mayores niveles de exposición y de vulnerabilidad de nuestros asentamientos.

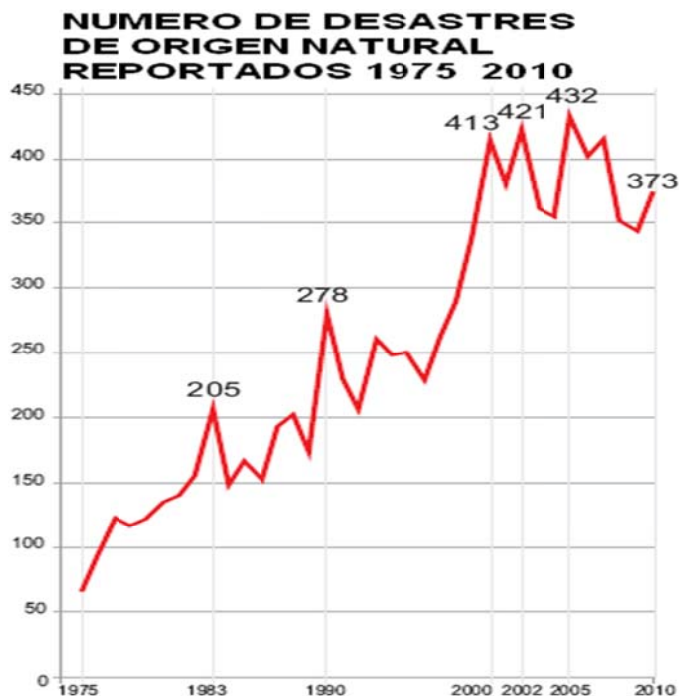


Imagen 5: Número de desastres anuales de origen natural  
(Fuente: International DisasterDatabase [www.emdat.be](http://www.emdat.be))

### ¿CAMBIO CLIMATICO O MODELO DE DESARROLLO?

Si bien la tendencia mostrada en la imagen 2 sugiere que el número absoluto de desastres asociados a eventos geofísicos ha variado muy poco, al menos a lo largo de los últimos años, resulta imposible sostener conclusiones equivalentes cuando observamos en esa misma imagen 2 la manera cómo ha variado la incidencia anual de desastres asociados a eventos hidrometeorológicos en la última década.

Ante este hecho resulta nuevamente tentador sostener que dicho incremento es consecuencia directa de los cambios en los niveles de frecuencia-intensidad de las lluvias que hoy por hoy se registran. Cambios que en buena medida pudieran ser entendidos como manifestaciones preliminares del calentamiento climático global que viene registrándose en nuestro planeta, y que, al estar exacerbándose debido a la emisión descontrolada de gases invernadero producto de la actividad humana, auguran que en el futuro inmediato deberemos estar preparados para evidenciar "*aún más y aún peores desastres en el futuro*".

En contraposición a la postura anterior, algunos autores hemos venido advirtiendo (Linayo, en Wisner et al, 2012) sobre la importancia de evaluar con rigurosidad la relación que pudiera existir actualmente entre el cambio climático y el impacto que están dejando los desastres de origen hidrometeorológico, particularmente en los países de nuestro

continente. Los argumentos que sostienen esta posición pudieran resumirse brevemente en base a tres planteamientos centrales:

1.- Sin dejar en ningún momento de reconocer la amenaza real que el cambio climático representa en términos de "aún más y aún peores desastres en el futuro", se debe tener mucho cuidado a la hora de asociar el incremento en el número de desastres de origen hidrometeorológico que estamos evidenciando actualmente, **exclusivamente** como producto de un cambio en los regímenes de pluviosidad del continente.

2.- Un ejemplo notorio de lo anterior lo constituye el que para buena parte de los desastres hidrometeorológicos que hemos padecido últimamente, existan evidencias sólidas que demuestran que los eventos hidroclimáticos (lluvias) que los detonaron, lejos de ser eventos extraordinarios e inesperados, constituían en realidad eventos máximos esperados de reconocida recurrencia histórica, y que la diferencia abismal en los niveles de daños registrados hoy se ha debido más a los niveles y las formas de ocupación del territorio que a cambios en las características de sus fenómenos desencadenantes.

3.- Es importante destacar que, lejos de ser un asunto meramente conceptual, lo peligroso de centrar el problema del incremento del impacto de los desastres hidrometeorológicos que estamos viviendo exclusivamente en el cambio climático es que al asumir esta posición forzosamente se pone *el locus* del problema en un contexto externo al de los ámbitos de competencia concretos de los actores políticos y de los responsables de la gestión del desarrollo local y esto constituye un hecho sumamente peligroso, particularmente cuando consideramos las peculiares circunstancias políticas que se viven actualmente en nuestro continente.

Este último punto merece especial atención y producto de ello procederemos a hacer sobre el mismo algunos comentarios adicionales a continuación.

### **CAMBIO CLIMÁTICO: LA EXCUSA PERFECTA**

Sin pretender en ningún momento desconocer la amenaza real que hoy por hoy representa el cambio climático para nuestra región y para el mundo, ni el manejo poco sensato que de cara a este problema global han asumido la mayoría de nuestros países, y muy particularmente los países industrializados<sup>3</sup>, sea hace necesario insistir que debemos ser muy cautelosos a la hora de asociar el incremento que se viene registrando en la frecuencia y en el impacto que este tipo de desastres, exclusivamente a cambios en los regímenes de pluviosidad regional asociados al cambio climático.

---

<sup>3</sup> En particular en lo relacionado al compromiso de cumplir con los protocolos de Kioto en relación a la disminución de los actuales niveles de emanaciones de CO2.



Un argumento poderoso que demanda cautela con respecto a este tipo de aseveraciones en nuestro continente tiene que ver con las particulares condiciones de confrontación política e ideológica que en América se vienen dando, particularmente desde la última década. Una circunstancia que a nuestro juicio bien pudiera estar impidiéndonos ver, y por ende obrar, asertivamente en el tratamiento de este complejo problema de sostenibilidad del desarrollo en el continente.

Para justificar este argumento conviene inicialmente remitirnos a los años 90, justo cuando el tema de calentamiento climático y sus implicaciones comenzaba a ser reconocido como una problemática de escala global, y cuando otro tipo de “calentamiento” se registraba en distintas regiones del planeta. En este caso hablamos de un calentamiento referido al clima político e ideológico internacional que bien pudiera entenderse como un nuevo capítulo en el histórico y aparentemente interminable proceso de dialéctico de debate de ideas acerca de hacia dónde debe orientarse el destino de la humanidad (Hegel G., citado por Brehier, 1988).

Vale la pena recordar que a finales de los años ochenta, cuando la Perestroika y el Glasnot marcaron la caída del comunismo, diversos autores promovían la tesis de que habíamos llegado al “fin de la Historia” (Fukuyama 1987), al imponerse finalmente en el debate ideológico la idea de la democracia liberal y el libre mercado como la única opción viable para el ser humano, tanto en lo económico como en lo político. Hoy en día, 20 años más tarde, los acontecimientos globales y las profundas crisis que se están viviendo en distintas regiones del planeta, han permitido demostrar cuan controversial es aún esa tesis y cuan vigente y encarnecido es aún el debate político-ideológico particularmente en nuestro continente.

Un fenómeno interesante y que penosamente se ha estudiado muy poco, es el asociado a la mutua interferencia que pudiera estar generando la aparición simultánea de estos dos tipos de “calentamientos globales”, y en particular el modo como el enfrentamiento político-ideológico continental pudiera actualmente estar comprometiendo los esfuerzos que actualmente se sugieren en procura de propiciar acciones orientadas a la sostenibilidad global como el control de emisiones de CO<sub>2</sub>, la protección de los bosques, la gestión sustentable de asentamientos rurales y urbanos, la reducción del riesgo de desastres, etc.

Con relación a este último aspecto, y sin dejar de reconocer la necesidad imperiosa que existe de desarrollar estudios que permitan ahondar en este fenómeno, pudiéramos atrevernos a aseverar que diversos elementos sugieren que actualmente pudiéramos estar en presencia de un peligroso juego discursivo en el que las responsabilidades por la ocurrencia de desastres que son esencialmente productos de prácticas insostenibles de desarrollo, estén tendiendo a ser imputadas únicamente al cada vez menos cuestionable irrespeto que tienen algunos países industrializados por los acuerdos globales que se han propuesto a fin de controlar la emisión de gases invernadero.

Lo grave de este hecho es que actualmente en nuestra región se pudiera estar utilizando el discurso del cambio climático como una “excusa perfecta” para que los responsables de gobiernos locales, regionales e incluso nacionales, muestren a sus comunidades que las

causas de los desastres vinculados al clima que estos están padeciendo se deben exclusivamente a malas prácticas de gobiernos extranjeros, imposibilitando con ello el reconocimiento y la corrección de evidentes errores en los modelos y prácticas de desarrollo local que inciden de manera irrefutable en la construcción del riesgo de desastres que caracteriza a dichos espacios.

Si bien hemos reconocido que es necesario profundizar de manera urgente, sistemática y rigurosa los estudios que permitan conocer mejor este fenómeno, algunos trabajos preliminares sobre el tratamiento discursivo, tanto político como mediático, que se ha dado tras la ocurrencia de desastres asociados al clima, sugieren que la tendencia existente en la región a culpar exclusivamente al cambio climático por estos eventos pareciera darse de igual manera entre gobiernos de cualquier tendencia y entre países de características bien disímiles (Linayo, en Wisner et al, 2012).

Otros trabajos desarrollados a fin de conocer las causas subyacentes tras la ocurrencia de desastres locales generados tras lluvias acentuadas, han permitido evidenciar las contradicciones registradas entre el discurso mantenido por los entes responsables de los gobiernos sobre las causas del desastre y los resultados obtenidos por trabajos de campo que concluían que muchas de las causas de estos desastres se encontraban en la falta de sostenibilidad de las políticas de desarrollo y resguardo ambiental que fueron afectadas (FUNDAPRIS, 2005).

Estos y otros hechos sugieren la necesidad que existe en el continente de desarrollar esfuerzos entre los gobiernos nacionales, departamentales y locales, la comunidad científica, y la sociedad civil, a fin de, más que exculpar de responsabilidades, poder develar tanto la verdadera naturaleza y las causas de los desastres hidrometeorológicos que se vienen registrando, como promover el tipo de soluciones de fondo que dicha problemática demanda en cada uno de los países de nuestra región.

### **¿CUAN NATURAL ES UN DESASTRE “NATURAL”?**

Como mencionamos a principios de este documento, las tendencias al agravamiento del impacto de los desastres en nuestro continente, lejos de circunscribirse al ámbito de los desastres de origen climático, se extienden también al contexto de desastres de origen geológicos producidos por la actividad sísmica y/o volcánica regional, y prueba contundente de ello lo constituye el que en la estadística mundial de desastres 2009-2010 (imagen 7), sean países de nuestro continente afectados por terremotos, los que encabezan los listados de quienes sufrieron tanto el mayor número de muertos (Terremoto de Haití<sup>4</sup> con 222.570 fallecidos), como el mayor número de pérdidas económicas (Terremoto de Chile con 30 millardos de US dólares).

---

<sup>4</sup>: En fecha del 12 de Enero del año 2011 el Primer Ministro de Haití presentó cifras que actualizaban los daños registrados en ese país producto de ese terremoto y que elevaban el número de muertes a un total de 316.000 Muertos. Estos valores son aún objeto de validación por parte del EMCDData. ente del cual se toman las cifras que aquí se citan.

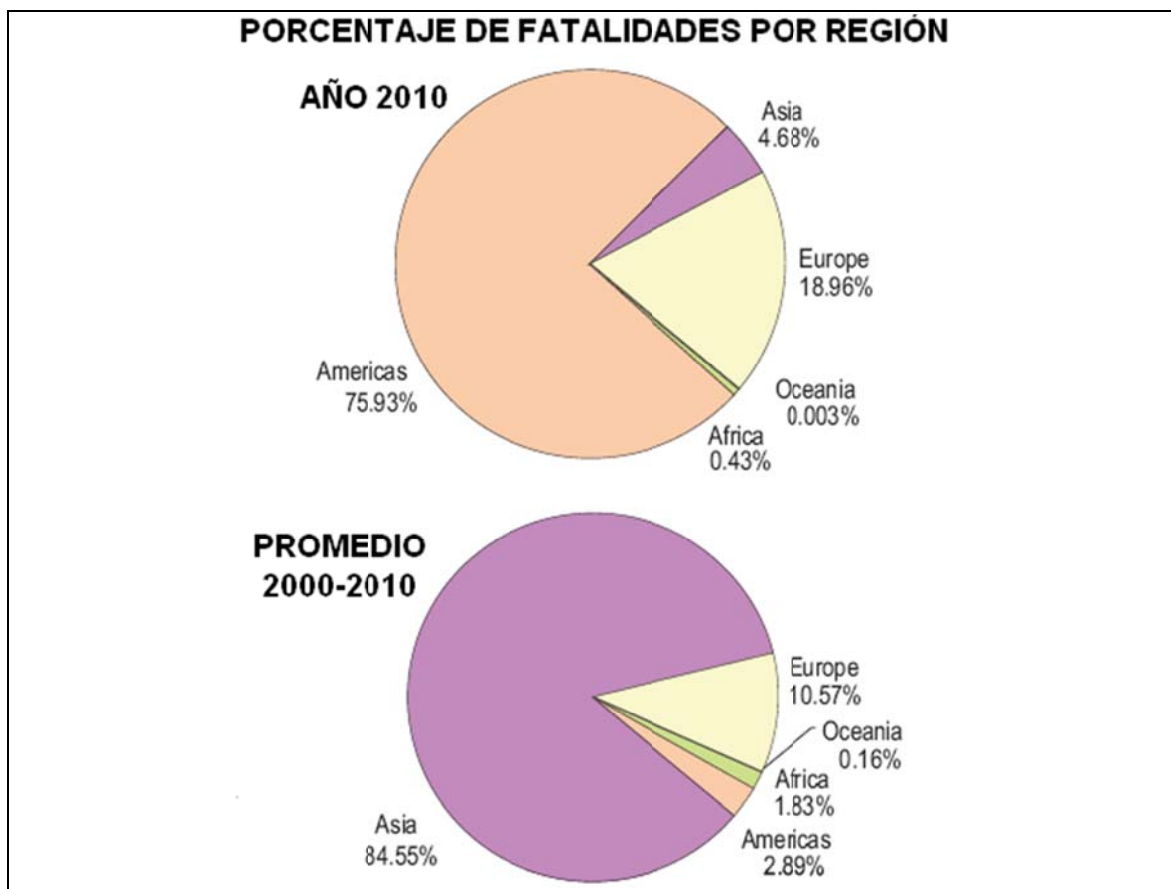


Imagen 6: Número de desastres anuales de origen natural  
(Fuente: International Disaster Database [www.emdat.be](http://www.emdat.be))

Sobre este particular, diversos estudios desarrollados en nuestra región vienen sugiriendo desde hace algunas décadas<sup>5</sup> que las razones del agravamiento de las consecuencias de los desastres deben comenzar a ser identificadas, entendidas y tratadas como un problema vinculado a los niveles de vulnerabilidad e insostenibilidad de los modelos de desarrollo que en nuestra región predominan.

En este sentido, tanto los aportes referidos, como la abundante evidencia empírica sobre las condiciones de riesgo y el impacto de los desastres en el continente americano han permitido que desde 1990 venga ganando espacios un nuevo enfoque sobre las razones de la problemática de los desastres. Este enfoque apunta a entender a los desastres como manifestaciones sintomáticas de un modo particular de concebir el desarrollo en nuestra región que se ha caracterizado por propiciar que actualmente tanto los asentamientos humanos se hayan convertido en una amenaza para el entorno ambiental, como que el entorno ambiental se haya convertido en una amenaza permanente para los asentamientos humanos.

<sup>5</sup>Destacan en este sentido los trabajos desarrollados por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LARED (disponibles en [www.desenrrredando.org](http://www.desenrrredando.org)).

La pregunta que se plantea desde este modo particular de entender la problemática de los desastres pareciera exigir la apertura de un contexto, tanto de significado como de abordaje distinto. Un contexto que permita lidiar con el tema de los desastres desde una suerte de oposición a la forma excesivamente asistencialista y reactiva como se ha intentado abordar este asunto hasta el presente, y cuyos fundamentos se encuentran tanto en diversos discursos y documentos que arrojan luces sobre cierta inconformidad en el modo como se viene entendiendo y obrando en buena parte de nuestra región ante este tema.

Una cita interesante que pudiera hacerse a los fines de ilustrar lo expuesto se recoge en un artículo de opinión escrito por Julián Salas Serrano, Director de la Cátedra sobre Cooperación para el Desarrollo en Asentamientos Humanos, de la Universidad Politécnica de Madrid, quien planteaba hace poco más de una década en un artículo escrito a la luz del desastres que azotó la costa norte de Venezuela hace poco más de una década, lo siguiente:

*No era necesario ser adivino para vaticinar que en Venezuela, Perú, Ecuador, Guatemala... podía ocurrir en cualquier momento un desastre de las características del que ha azotado a ese país. La situación del hábitat en toda Latinoamérica es realmente pavorosa. El último censo realizado por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL, 1996), cifra en casi 28 millones el déficit de nuevas viviendas y contabiliza más de 25 millones de viviendas en condiciones de precariedad extrema, necesitadas de rehabilitación y consolidación urgente. Más de 130 millones de latinoamericanos no tienen vivienda y otros tantos viven en soluciones habitacionales en condiciones de alto riesgo permanente.*

La vigencia de lo expuesto en aquel entonces es absoluta, y desde una perspectiva como esta se hace notorio que el carácter de “inevitable” de los desastres “naturales” sufre acá un importante cambio valorativo que abandona la idea de que estos eventos “son naturales” porque se originan en la naturaleza y comienza a entender su condición de “naturales” por ser esencialmente una consecuencia *natural e inevitable* de nuestro modo particular de concebir nuestra sociedad, nuestra economía y nuestra manera de asentarnos y de vincularnos con el territorio que nos rodea.

También es resaltante evidenciar como desde esta perspectiva, el reto de la reducción de los desastres en la región comienza a demandar compromisos de todos y cada uno de los actores de desarrollo que en ella coexisten, y que dicho compromiso debe forzosamente ir más allá del diseño y la articulación de protocolos de preparación y respuesta que se pudieran activar a la hora de presentarse unas contingencias que, lejos de ser producto de una suerte de comportamiento “ciego” y “despiadado” de la naturaleza, aparecen como producto de condiciones y practicas sociales e institucional, públicas y privadas, que a diario exacerban y construyen nuestros inaceptables niveles de exposición a desastres.

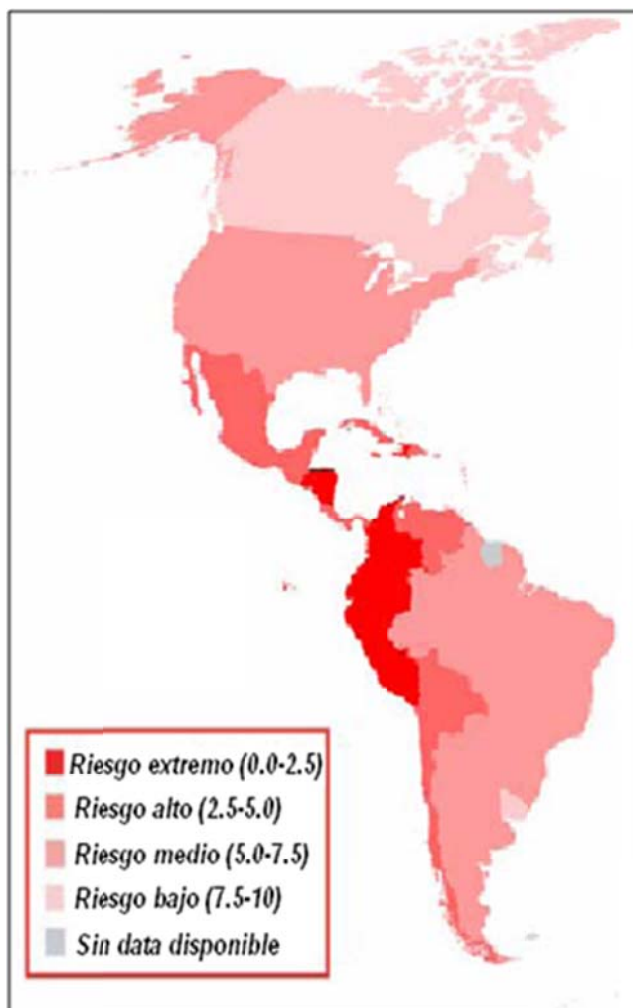


Imagen 7: Mapa de los niveles de riesgo de desastres en la región  
(Fuente: Global map of natural disaster risk en <http://maps.maplecroft.com>)

Probablemente uno de los elementos que más incide en este proceso cotidiano de construcción social de riesgos sea el acelerado e inadecuado proceso de urbanización que caracteriza a la inmensa mayoría de los países de nuestra región. Un factor que sin duda debilita la capacidad para la gestión sustentable de los asentamientos humanos y aumenta la vulnerabilidad de nuestras ciudades. Cabe enfatizar aquí que el crecimiento poblacional y el proceso de urbanización no contribuyen por sí solos, a incrementar el riesgo, y que es solo cuando estos procesos se dan en contextos de falta de planificación y carencia de recursos y capacidades para transformar en ventajas y oportunidades el fenómeno humano de urbanización, cuando el tema del riesgo de desastres se hace presente y/o se incrementan (tabla 1).

### POBLACIÓN: TASA DE CRECIMIENTO Y POBLACIÓN URBANA (2015)

2015	Población total 2015 (millones)	Tasa de crecimiento anual de la población (%)	Población urbana (% del total)
Países en desarrollo	5.759	1,4	47,6
América Latina y el Caribe	611	1,3	79,9
Total mundial	7.048	1,2	53,2

Fuente: UNDP - HDR 2001

TABLA 1: Comparación de tasas de crecimiento y urbanización estimadas para el 2015

#### DE LA ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES A LA GESTIÓN DE RIESGOS

Sin desmérito de otras iniciativas que pudieran citarse, uno de los movimientos mundiales más importantes emprendidos en las últimas décadas en función de promover la reducción de los desastres nació con la declaración 44/236 (1989), de la Organización de las Naciones Unidas, y que estableció como objetivo global de la década 1990-2000 el reducir, a través de una acción internacional concertada, las pérdidas de vidas, los daños a la propiedad y los problemas económicos y sociales provocados por los desastres.

Esta declaración dio pie a un enorme esfuerzo institucional orientado a la temática de los desastres y propició que se diera la aparición de un sinnúmero de instituciones de todo tipo, dedicadas a la reducción de los desastres. Sin embargo, penosamente, a pesar del entusiasmo puesto en procura de reducir el impacto de los desastres durante aquellos años, a la hora de evaluar resultados fue imposible obviar que, independientemente del esfuerzo realizado, la tendencia creciente del impacto de los desastres, no solo se mantenía, sino que se exacerbaba.

Lo frustrante de aquella situación quedo claramente registrado en el discurso pronunciado el 5 de julio de 1999 por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, con ocasión del cierre del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres, en el Centro Internacional de Conferencias de Ginebra. En aquel entonces el Secretario General de las Naciones Unidas sostenía lo siguiente:

*“Al acercarse el cierre del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres, podemos observar que hemos logrado mucho. No obstante, seguimos enfrentando desafíos mayores. Es una trágica ironía que el año de 1998, el penúltimo año del Decenio, fuera también el año en el cual se incrementaron dramáticamente los desastres. (...) Ha habido grandes avances en la cooperación científica. (...). Se ha aprendido mucho de los esfuerzos creativos de las comunidades empobrecidas para prevenir los desastres en los países en vías de desarrollo, etc. (...) No obstante, damas y caballeros, nos enfrentamos a una paradoja. A pesar de una década de esfuerzos continuos y creativos, el número y pérdidas por los desastres naturales continúa creciendo, (...)*

Finalmente concluye su diagnóstico el Sr. Annan estableciendo lo siguiente:

*“Las pérdidas económicas provocadas por los desastres en 1990 fueron algo más de 9 veces mayores que en la década de los 60 , y cada vez está más claro que el término “natural” para tales eventos es un término incorrecto (...). Sin duda alguna siempre habrá riesgos asociados a eventos genuinamente naturales - inundaciones, sequías, tormentas o terremotos. Pero los desastres de hoy son provocados por el hombre, y la mayoría de las veces, suscitados por la acción o inacción humanas.*

*(...) La comunidad humanitaria hace un admirable trabajo ante los desastres. Pero la tarea más importante a mediano y largo plazo es, en primer lugar, fortalecer y ampliar programas que reduzcan el número y costo de los desastres. La prevención y la mitigación no solo son más humanas que el remedio, sino más baratas (...). La comunidad científica comprende la importancia de la relación que existe entre los desastres naturales, los cambios climáticos y uso de la tierra. El reto ahora es comunicar de modo más efectivo este conocimiento a los ciudadanos y a los políticos con capacidad de emitir leyes. La política de prevención es muy importante como para ser dejada únicamente a los gobiernos y agencias internacionales. Ese es un error que hemos cometido, y para que esto tenga éxito se debe comprometer también a la sociedad civil, al sector privado y a los medios de comunicación. Sabemos lo que se debe hacer. Lo que se requiere ahora es compromiso político y social para hacerlo.”*

Del breve resumen del discurso del Secretario de las Naciones Unidas quisiéramos destacar dos aspectos de absoluta vigencia y relevancia para nuestro continente:

- Ante el reto que los desastres representan hoy, se hace urgente la necesidad de promover iniciativas que promuevan un tratamiento “aguas arriba” (*ex-ante*) del problema, centradas en la prevención y mitigación, y que aborden el riesgo de desastres como un condicionante de sostenibilidad del desarrollo. Solo así será posible un abordaje de este problema desde sus causas y no solo desde sus consecuencias, y ello demanda desarrollar acciones que, además de contemplar los ineludibles preparativos de respuesta, permitan también fomentar un tratamiento mucho más prospectivo y compensatorio del riesgo de desastres al que pudiéramos estar expuestos hoy (Lavel, 1994,14).
- El tratamiento integral de los desastres demanda el compromiso de todos y cada uno de los actores del desarrollo (los gobiernos, agencias internacionales, científicos, sociedad civil, sector privado, etc.). Es natural que si los desastres son el resultado de la existencia de riesgos que, por acción u omisión, no controlamos, y que si la construcción del riesgo constituye un proceso colectivo y permanente que es llevada adelante por todos los entes de la sociedad, pues entonces todos los entes de la sociedad estamos obligados a conocer y minimizar las acciones que tienden a exacerbar nuestras condiciones de riesgo.

Los elementos anteriores deben propiciar igualmente que el tratamiento de la problemática de los desastres que impera aún en nuestra región deje de ser un tratamiento limitado al post-impacto y concebido desde un punto de vista estrictamente asistencialista, humanitario y operativo. Desde luego que este tipo de intervenciones deberán seguirse desarrollando en el futuro, sin embargo reiteramos que limitar el tratamiento de esta problemática al ámbito exclusivo de la respuesta post-desastre, solo promoverá afianzar el enfoque departamentalizado<sup>6</sup>, de abordaje absolutamente sintomático y marcadamente ineficiente que hasta ahora pareciera haber privado sobre este tema en buena parte de nuestro continente.

### **LAS LECCIONES DE HAITI 2010**

A los fines de ilustrar este último punto pudiéramos referirnos brevemente al caso de Haití y a la respuesta humanitaria internacional que se brindó a ese país luego del terremoto registrado el día 12 de enero del año 2010. Lo primero que cabe destacar acá es el marcado espíritu de cooperación que afloró en el planeta, y en particular en el seno de nuestro continente, a la hora de aquel desastre. Un hecho que demostró nuevamente que la respuesta solidaria que se da entre nuestros países a la hora de darse situaciones de desastre no amerita la existencia de mayores convenios ni de acuerdos colaterales. El apoyo en estos casos sencillamente se da, de manera natural, y fundamentada en sólidos imperativos morales, y eso es algo que sin duda alguna representa una fortaleza muy importante que pareciera existir en nuestra región.

El problema que debemos afrontar no es pues el de la solidaridad, es el de la eficiencia. Y allí si pareciera ser necesario evaluar con rigurosidad la manera como se viene procediendo, inclusive a la hora de instrumentar protocolos de respuesta humanitaria y de emergencia ante distintas calamidades.

Si mirásemos por ejemplo lo ocurrido en Haití en relación a lo que fue la intervención de organizaciones y equipos internacionales de rescate y salvamento y que llegaron a ese país a fin de apoyar el rescate de víctimas atrapadas por el terremoto, algunos datos llaman poderosamente la atención: Entre el momento del terremoto y mediados del mes de febrero diversas fuentes disponibles (aunque no oficiales y bastante controvertidas), sugieren que el total de equipos de rescate (SARs) que pasaron por Haití alcanzo la cifra de 62 organizaciones que movilizaron un estimado de 1,800 socorristas. Por otro lado se ha estimado que un equipo de rescate (con capacidades similar a los que suele enviar el gobierno de los Estados Unidos), operando en un país extranjero, puede costar con facilidad un millón de dólares diarios. Todo el este inmenso esfuerzo, tanto financiero, como logístico y técnico, hecho sin duda alguna con la más loable de las intenciones, logro que fueran rescatadas un total de 132 personas.

---

<sup>6</sup>Nos referimos acá a que su praxis se limita en gran medida al quehacer de los entes nacionales y regionales encargados de la respuesta operativa que se suele dar en casos de desastres.



Obviamente que la vida de 132 seres humanos es algo a lo que no se le puede poner precio y por ello no se puede cuestionar que se invierta lo que sea necesario a la hora de garantizar la vida de quien ante una contingencia necesita de ayuda. Sin embargo este hecho no impide que nos hagamos preguntas como las siguientes: ¿Cuántos equipos locales de rescate en estructuras colapsadas pudieran haberse equipado y mantenido en Haití con lo que costo la intervención externa que fue desarrollada?, ¿No hubiese sido mucho más eficiente esa respuesta operativa si se hubiese dado entre técnicos locales previamente equipados y formados. Técnicos que conocen el área, el idioma y la idiosincrasia local? , ¿En cuánto podría haberse disminuido el tiempo de respuesta de estos equipos de apoyo de ser locales y cuantas personas más se hubiesen salvado de haberse ahorrado dicho periodo?.

Similares conclusiones pudiéramos exponer alrededor de lo que fue la respuesta que se dio con relación al envío de equipos médicos y de ayuda humanitaria extranjeros a ese país. Por ejemplo, resulta difícil no amilanarse ante las cifras oficiales de la ayuda<sup>7</sup> brindada por el Ejército de los Estados Unidos a ese país durante el terremoto. Desde luego que ante la precaria capacidad de asistencia médica que se disponía en Haití tras aquel el terremoto, este esfuerzo nuevamente se justificaba plenamente, sin embargo cabe de nuevo preguntarse si no hubiese sido más rentable el invertir en fortalecer las capacidades del sistema de salud que ese país disponía, el apoyar programas de reforzamiento sismoresistente que hubiesen impedido el colapso estructural y funcional que impidió utilizar buena parte de la capacidad hospitalaria local instalada. En resumen, lo que toca evaluar es si no sería posible fomentar mecanismos de cooperación mucho más eficientes si en lugar de activarse ante la consumación de los desastres, obraran en función de minimizar la vulnerabilidad de los países en mayor riesgo.

Y si estos son los elementos que se pueden citar de cara a los mecanismos de preparación y respuesta, imaginemos lo que pudiera decir con relación a todo lo que queda por hacerse en nuestro continente con relación a fortalecer nuestras capacidades de prevención mitigación. Esas que nos invitan a abordar el problema bajo un enfoque de sostenibilidad y que lejos de hacernos obrar en el “antes, durante y después” del desastre, nos invitan a adoptar prácticas de ocupación del territorio muchos más sensatas y seguras que, al obrar sobre el riesgo, nos posibilitan a futuro un escenario de no-desastre<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Informes hablan que en momentos pico de la operación se llegaron a desplegar más de 22.000 efectivos militares, 23 navíos de guerra y diez de guardacostas, 264 aviones, 57 helicópteros, más de mil médicos en campo, millones de litros de agua y de kilos de comida repartida, etc.

<sup>8</sup> Un esfuerzo que debe partir de la implementación de protocolos internos de gestión de riesgos de desastres aplicables a los mismos entes de cooperación internacional y regional. Unos organismos que con frecuencia ni conocen ni obran en función de mitigar el riesgo de los espacios que ocupan, hecho este que quedo dramáticamente evidenciado también durante el terremoto de Haití, tras colapsar el edificio sede de las Naciones Unidas que operaba en ese país, matando a casi la totalidad de sus ocupantes.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

El continente Americano constituye una región del planeta en la que han ocurrido importantes escenarios de desastres en el pasado tanto remoto como reciente, y es fundamental que internalicemos que los eventos generadores de esos desastres (terremotos, inundaciones, huracanes, deslaves, etc.) ya vividos, se seguirán presentando invariablemente en el futuro. Esto es así sencillamente debido a que dichos eventos, lejos de ser fenómenos aislados y circunstanciales productos de una especie de “mala suerte”, constituyen parte de la dinámica propia de los procesos naturales que se dan en nuestro continente.

Paralelamente a la situación anterior, es fundamental comprender también que la consolidación de modelos inadecuados de desarrollo urbano y rural en toda nuestra región ha propiciado que las condiciones de vulnerabilidad de muchos de nuestros países sean en la actualidad sumamente graves. Son innumerables los ejemplos de vastas inversiones en infraestructura de desarrollo de todo tipo, tanto de carácter público como privado, caracterizadas por estar ubicadas en zonas de alta amenaza (terrenos sujetos a deslizamientos, áreas inundables, áreas de alta sismicidad, etc.) y en condiciones no aptas para resistir eventos naturales que, aunque no sabemos cuándo, tenemos la plena certeza de que ocurrirán en el futuro próximo.

El escenario descrito demanda con urgencia desarrollar agendas de trabajo fundamentadas en los principios que promueve la gestión integral del riesgo de desastres. Un discurso que sin lugar a dudas ha venido ganando espacios muy importantes durante la última década a lo largo y ancho de nuestra región, pero que penosamente se ha caracterizado hasta ahora por que su adopción, salvo contadísimas excepciones, se ha quedado en un plano meramente discursivo y con muy limitadas implicaciones prácticas<sup>9</sup>. Desde nuestro punto de vista el rezago que ha existido en el tratamiento de este tema puede ser incluso detectado en alguna medida en el seno mismo de lo que han sido los procesos de Cumbres de Las Américas, y esto se evidencia en que sea hasta ahora, en esta VI Cumbre, cuando el tema de los desastres “*naturales*”<sup>10</sup> decide ser incluido de manera explícita en la agenda de trabajo<sup>11</sup>. Un hecho que merece todo nuestro reconocimiento y que sin duda representa un hito sumamente importante para la región en lo que al tratamiento de este tema respecta.

---

<sup>9</sup>Un ejemplo de esto lo constituyen las iniciativas que en los últimos años se han dado en varios países de la región a fin de legislar sobre el tema del riesgo de desastres. Un hecho que ha promovido que hoy existan marcos legales que invitan a un tratamiento mucho más integral del riesgo, pero que penosamente han tenido hasta ahora muchas dificultades a la hora de lograr lo que se promueve desde sus articulados.

<sup>10</sup> Sobre este calificativo se recomienda altamente revisar Maskrey *et al* en “Los Desastres NO son naturales” (Maskrey, 1993)

<sup>11</sup> Notoriamente, este primer abordaje pareciera promoverse desde un perspectiva bastante sesgada al tratamiento post-impacto que los desastres demandan, una estrategia que, como tratamos de expresar en el cuerpo de este informe, ha demostrado con creces ser la menos eficiente y rentable.

Otro tanto pudiéramos decir de los esfuerzos que han sido desarrollados por diversos entes de desarrollo regional y subregional con relación al tema de la reducción de desastres y donde destacan iniciativas que han sido implementadas por organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, la Organización de Estados Americanos OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, la Corporación Andina de Fomento, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, el Banco Mundial, la Secretaría Económica para América Latina y el Caribe SELA, etc. Sin embargo, cuando revisamos estos esfuerzos constatamos nuevamente que la mayoría de ellos se siguen sesgando al tratamiento meramente sintomático del problema (respuesta y recuperación post-desastre) y los pocos restantes que promueven un tratamiento integral del riesgo resultan sencillamente insuficientes cuando los contrastamos con la magnitud de los retos que deben ser atendidos.

***Para la inclusión de la Gestión del Riesgo en proyectos de desarrollo:***

Previo a presentar algunas recomendaciones y sugerir algunos mandatos que pudieran ser promovidos a fin de apoyar la profundización de la gestión del riesgo de desastres en nuestro continente, conviene enfatizar nuestra convicción de que el tratamiento que este tema demanda debe ser asumido desde un enfoque esencialmente transversalizador y no departamentalizado, y ello invita a entender que todas y cada una de las iniciativas de desarrollo sectorial que se pudieran dar en nuestro continente demandan la inclusión de la gestión<sup>12</sup> del riesgo de desastres, porque ella no es más que un condicionante de sostenibilidad de los esfuerzos y las inversiones que se desarrollan.

En función de lo expuesto, consideramos que sería altamente conveniente revisar y fortalecer los mecanismos que son actualmente implementados por los distintos entes nacionales y multilaterales de cooperación para el desarrollo, a fin de garantizar que estos aseguren el cumplimiento de todos los criterios de prevención y mitigación del riesgo de desastres que pudieran ser aplicables a los distintos programas, proyectos e iniciativas que promueven. En este sentido se propone la redacción de dos mandatos orientados a promover y profundizar la prevención y la mitigación de desastres en la evaluación y ejecución de proyectos regionales de desarrollo, y cuya redacción pudiese darse en los siguientes términos:

*Instruimos a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y solicitamos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al Banco Mundial, a la Corporación Andina de Fomento (CAF), así como a las demás agencias nacionales y multilaterales de cooperación técnica y financiera que actúan en el Hemisferio a que, en el ámbito de sus respectivos campos de acción, promuevan la revisión y el fortalecimiento de los mecanismos internos de validación y certificación de los aspectos de prevención y mitigación de desastres que pudieran ser aplicables a todos y cada uno de programas, proyectos e iniciativas que estas llevan adelante y proporcionen su apoyo a programas e iniciativas que sean consistentes con los principios que promueve la gestión del riesgo de desastres en nuestra región.*

<sup>12</sup> en particular en lo que a sus aspectos de prevención-mitigación se refiere.

Como segunda propuesta de mandato en este sentido propondríamos lo siguiente:

*Se insta al BID, al Banco Mundial, a la Corporación Andina de Fomento y al resto de entes financiadores de proyectos de desarrollo en la región a que colabore con los países miembros para incrementar a más del doble durante los próximos tres años, del aporte de nuevos financiamientos, tanto reembolsables como no reembolsables, orientados a caracterizar, prevenir y mitigar los actuales niveles de riesgo de desastres de los países de la región en comparación con lo que han financiado en iniciativas similares en los últimos tres años.*

***Para la inclusión de la Gestión del Riesgo en el sistema educativo regional:***

Hemos sostenido que los preocupantes niveles de riesgo de desastres que hoy caracterizan a nuestro continente su sustentan en gran medida en los altísimos niveles de vulnerabilidad que existen en muchos de nuestros países. Estas vulnerabilidades no solo se pueden asociar a los aspectos físicos – estructurales de nuestra infraestructura, sino que también contemplan otras aristas neurálgicas que hoy nos permiten hablar de vulnerabilidad económica, vulnerabilidad institucional, vulnerabilidad educativa, vulnerabilidad cultural, vulnerabilidad política, vulnerabilidad idiosincrática, etc. Todas ellas son debilidades que potencian la predisposición de nuestros países a ser víctimas de desastres y que por ende deben ser intervenidas y corregidas.

Sin embargo, si hiciéramos el ejercicio de pensar cuál es la fuente primaria de la vulnerabilidad. Cuál es el origen primario del cual emanan todas las demás vulnerabilidades, pudiéramos atrevernos a sugerir que las fuentes de estas descansan en la ignorancia y el olvido. Una ignorancia que nos impide saber cómo convivir mejor con el territorio que ocupamos y sus dinámicas, y un olvido que impide que asimilemos las lecciones que en nuestros países han dejado los desastres del pasado.

A la hora de pretender lidiar con estos dos problemas, una estrategia natural a seguirse apunta a fortalecer la formación en temas propios de la gestión del riesgo de desastres que actualmente se hace desde los distintos niveles y modalidades de nuestros sistemas educativos. Un tema que sin duda pudiera parecer muy poco novedoso cuando consideramos las innumerables iniciativas que son llevadas adelante desde hace años en nuestro continente en este sentido, pero que sin embargo, sus muy cuestionables resultados bien merecen un profundo proceso de revisión y redefinición.

Entre los diversos elementos que pudieran ser objeto de revisiones y ajustes sobre este tema destacan la desarticulación que existe entre el abordaje educativo que se estila sobre tópicos asociados a la gestión del riesgo de desastres entre los distintos niveles del sistema educativo, el siempre presente sesgo al tratamiento reactivo del problema y que se empeña en fomentar en los ciudadanos el tratamiento del “antes, durante y después del desastre” en lugar de promover en estos mejores formas de conocer y convivir con las peculiaridades de sus entornos locales y propiciar con ello menores niveles de exposición a desastres, el tratamiento a ratos fragmentado, poroso e incompleto que se sugiere brindar sobre este tema en los niveles de la educación técnica y superior, la necesidad que existe en la región de promover la profesionalización académica de quienes forman parte de los servicios de gestión de desastres, etc.

A fin de ilustrar de manera bastante resumida el tipo y diversidad de retos que en este sentido tenemos se presenta a continuación un resumen de los tipos de metas que deberían promoverse en este sentido en los distintos niveles educativos (ver tabla 2).

NIVEL	COMPONENTE	METAS PROPUESTAS
FORMACIÓN INTEGRAL DEL CIUDADANO	Educación Inicial	En todos estos niveles debe ser promovida la inserción de contenidos vinculados al tema de la gestión de riesgos de desastres en sus programas oficiales. La implementación de esta tarea debe incluir tanto la formación de los docentes que impartirán estos contenidos, como los mecanismos de seguimiento y evaluación correspondientes. El objetivo central de la propuesta en esta etapa es que todo ciudadano cuente con las herramientas básicas que le permitan convivir con las condiciones de amenaza que caracterizan intrínsecamente nuestro territorio.
	Educación Básica - Primera etapa	
	Educación Básica - Segunda Etapa	
	Educación Básica - Tercera Etapa	
	Educación Media Diversificada y Profesional	
FORMACIÓN PROFESIONAL PREGRADO	Carreras Técnicas Superiores	La meta deseada para la educación superior contempla dos objetivos centrales: El primero de éstos es el promover la transversalización de contenidos vinculados a la reducción de los desastres en todas las carreras académicas que son ofertadas en el país, esto a fin de garantizar que los egresados de dichos programas sean capaces de ejercer su profesión en consonancia con los escenarios de amenaza del país. El segundo objetivo que debe ser alcanzado es el fortalecimiento de la oferta académica vigente de formación profesional en el tema de la administración de desastres.
	Carreras Universitarias	
FORMACIÓN PROFESIONAL POSTGRADOS	Postgrados generales	Aquí la meta contempla tres objetivos centrales: El primero se refiere al el fortalecimiento de la oferta nacional de estudios de postgrado en especialidades vinculadas a las distintas aristas de la gestión de riesgos (sismología, geomorfología, sismorresistencia, medicina desastres, etc.). El segundo debe ser el promover la transversalización de contenidos vinculados a la reducción de los desastres en los programas de postgrado que son ofertadas en el país (urbanismo, vialidad, gestión pública, etc.). Y finalmente el tercer objetivo es consolidar programas interdisciplinarios de cuarto nivel (especialización o maestría) en el tema específico de la gestión integral de riesgos, con especial énfasis en el tema de la prevención y mitigación de desastres.
	Postgrados Específicos en Gestión de Riesgos	

Tabla.2: Metas propuestas para las distintas etapas de los sistema educativo regionales  
 (Fuente: Linayo A. 2006)

Lo expuesto con respecto a los retos que en este sentido desde el punto de vista educativo invita a proponer un mandato para la VI cumbre de las Américas que pudiera rezar lo siguiente:

*Instruimos a la OEA a que, mediante las reuniones de nivel ministerial y demás mecanismos que los Estados miembros están desarrollando, promueva, articule y facilite en un plazo no mayor de un año, un plan de trabajo destinado a evaluar y reforzar la inserción de la gestión del riesgo de desastres en el sistema educativo de los países miembros. Este plan deberá elaborarse a partir del análisis del impacto y las lecciones aprendidas de iniciativas regionales como el EDUPLAN Hemisférico o sus similares. Encomendamos a que en el próximo encuentro pautado entre Autoridades Nacionales de Educación que convocado por la OEA, se lleve a cabo una sesión de trabajo destinada a explorar mecanismos de implementación de este tipo de iniciativas.*

También alrededor del quehacer educativo regional, y en particular en lo tocante a la formación profesional que se pudiera ofrecer en la región sobre este tema, consideramos que deben fundamentarse algunos mecanismos sostenibles de coordinación operativa y financiera que permitan la solidaridad eficiente y oportuna entre países de la región a la hora de que alguno de estos sea víctima de un desastre.

Es de hacer notar que en los últimos escenarios de desastres que han acaecido en nuestra región ha quedado demostrado que aún carecemos de mecanismos sólidos de coordinación que permita que la cooperación que se brinda entre países y entre agencias regionales a la hora de un desastre sea mucho más oportuna y eficiente. Este hecho ha sugerido la elaboración de mecanismos de cooperación técnica, humanitaria y financiera, basados en acuerdos de alto nivel que faciliten este tipo de procesos, y este es un ámbito en el que ya se han adelantado algunas iniciativas en la región y sobre el cual pareciera ser poco lo que se puede aportar.

A pesar de lo anterior, la experiencia acumulada en escenarios de desastres regionales pareciera sugerir que el adecuado funcionamiento de este tipo de acuerdos demanda un nivel mínimo formación y homogeneidad de lenguaje entre el recurso humano que finalmente instrumenta estas medidas, y este es un aspecto en el que genuinamente mucho pudiera hacerse en una región donde son prácticamente inexistentes los programas académicos de formación profesional, avalados por las estructuras de educación superior de los países, que certifican la formación de especialistas en gestión o administración de desastres.

Este es un hecho que resulta paradójico cuando se observan los importantes esfuerzos que se vienen haciendo en la región en función de fortalecer las capacidades de unos sistemas de defensa y/o protección civil, que comúnmente terminan siendo operados, en el mejor de los casos, por profesionales de áreas ajenas al tema o empíricos, probablemente con una vasta experiencia, pero que carecen de un aval académico que certifique su praxis ante un oficio que en la actualidad, en término de su complejidad, poco tiene que envidiarle al quehacer de un médico, un educador o un ingeniero.

Igual tratamiento podría darse a la necesidad que tenemos de contar con funcionarios de alto nivel en las instituciones de desarrollo y de finanzas de nuestros países, que tengan la capacidad de conducir oportunos y eficientes mecanismos de análisis de necesidades en países afectados por desastres, y que en base a ello promuevan y/o participen en el diseño matrices de oferta y demanda de apoyos y servicios que impidan la duplicidad de esfuerzos y garanticen la eficacia de las ayudas en los países necesitados. En este caso la estrategia educativa bien pudiera apuntar al diseño de programas de postgrado regionales, incluso de carácter semi-presencial, diseñados como espacios de construcción colectiva de conocimientos y que sin duda generarían protocolos mucho más pertinentes y cónsonos con las realidades de cada país participante.

Es sobre la base de lo expuesto que pudiera entonces sugerirse el siguiente mandato:

*Instruimos a la OEA y solicitamos al BID, al Banco Mundial y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), entre otras instituciones, a que utilicen los mecanismos a su alcance para desarrollar y fortalecer la formación profesional a nivel universitario y de postgrado en temas específicos de la gestión de escenarios de desastres. Para ello se exhorta la promoción de la educación a distancia utilizando, entre otros medios, la tecnología satelital; pasantías y programas de intercambio; desarrollo y uso de la tecnología de información para la formación profesional y la evaluación y seguimiento de la calidad de dichos procesos. Se reconocemos y se valoran las aportaciones que en este sentido pudieran hacer el sector privado, las fundaciones filantrópicas y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.*

***Para la promoción de agendas de investigación aplicada en Gestión del Riesgo:***

Previo a promover cualquier tipo de intervención integral de un problema de desarrollo complejo, conviene conocer en detalle todas sus características, tanto internas como de entorno, y, una vez logrado esto, tener a disposición las mejores y más pertinentes metodologías y herramientas para solventar lo que dicho diagnóstico sugiriese. Esto ocurre también en el tratamiento de la gestión del riesgo de desastres y en ello invita a que se desarrollen esfuerzos de investigación aplicada y desarrollo de tecnologías que permitan el fortalecimiento de nuestras actuales capacidades tanto de prevención-mitigación de riesgos como de preparación y respuesta ante desastres.

Comúnmente en nuestra región los esfuerzos de investigación que han sido implementados en este sentido han sido esfuerzos aislados, poco articulados a los planes y proyectos de desarrollo de los países, y por lo general marcadamente sesgados hacia la caracterización rigurosa de las condiciones de amenaza (sísmicas, volcánica, meteorológica, etc.) y de vulnerabilidad física (diagnóstico y propuestas de reforzamiento de edificaciones e infraestructuras, esenciales, etc.) de una región. Una condición sin duda necesaria, pero insuficiente para poder abordar la naturaleza de los retos que la gestión del riesgo de desastres demanda en nuestro continente.

Es necesario ir más allá, y en este sentido consideramos que sería muy interesante que los entes rectores del desarrollo científico y tecnológico de nuestros países y de nuestra región, promuevan esfuerzos rigurosos en los espacios de su competencia destinados a diseñar e implementar agendas nacionales y regionales de investigación en temas vinculados a la de gestión de riesgos de desastres. Agendas que prioricen la identificación de metodologías que promuevan formas eficientes y pertinentes de prevención y mitigación de riesgos de desastres y de la cual emerjan programas de investigación aplicada respaldados tanto por expertos y estudiosos, como por potenciales usuarios institucionales y sociales, que garanticen en nuestros países la existencia de herramientas para abordar la gestión del riesgo de desastres constituidas desde una plataforma científica, rigurosa, multidisciplinaria, objetiva, integral y social e institucionalmente pertinentes.

En atención a lo expuesto se exhorta finalmente a considerar en el seno de esta sexta cumbre de las Américas la siguiente propuesta de mandato:

*Instruimos a la OEA y solicitamos a los entes regionales del sistema de Naciones Unidas, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al Banco Mundial, y a las demás agencias hemisféricas de cooperación técnica y financiera con incidencia en el diseño de políticas de desarrollo científico y tecnológico a que, en el ámbito de sus campos de acción, promuevan el desarrollo de programas de investigación aplicada y desarrollo tecnológico en el tema de la reducción del riesgo de desastres. Los resultados de estos esfuerzos se presentarán en un plazo de 1 año, incluyendo un plan de trabajo destinado a diseñar e implementar programas de investigación en gestión del riesgo de desastres que será elaborado por el apoyo de los países miembros. Encomendamos también a que en un lapso de 8 meses se den reuniones técnicas de trabajo entre representantes de la OEA, de organismos regionales y de organizaciones científicas con experiencia en este tema destinadas a explorar mecanismos para la implementación de este tipo de iniciativas.*

## **BIBLIOGRAFIA**

Bréhier E.. Historia de la filosofía (2 vols.). Traducción de Juan Antonio Pérez Millán y M<sup>a</sup> Dolores Morán. Madrid: Editorial Tecnos, 1988.

EMDAT. Desastres en Números. International Disaster Database disponible en [www.emdat.be](http://www.emdat.be)

Fukuyama F., El fin de la historia, Tercer Mundo. Bogotá. 1987.

Jiménez V, Liñayo A. Gestión Integral de Riesgos: Acciones para la Construcción de una Política de Estado. Ministerio de Ciencia y Tecnología. Caracas. 2005.

Lafaille J., C. Ferrer, M. Dugarte, Informe del Desastre de Santa Cruz de Mora 2005, FUNDAPRIS. 2005

Lavell A. Viviendo en Riesgo. La Red - FLACSO. Editorial Tercer Mundo. Bogota. 1994.

Linayo A. El Currículo Universitario como Estrategias para la Reducción del Riesgo de Desastres. CIGIR, 2006

Linayo A. Los Riesgos de la Gestión del Riesgo. Centro de Investigación en Gestión de Riesgos CIGIR – LaRED. Mérida. 2006.

Liñayo, A. y R. Estévez. Algunas consideraciones para la Formulación de una Política Nacional en Materia de Gestión de Riesgos Y Desastres. Ministerio de Ciencia y Tecnología - Programa de Gestión de Riesgos y Reducción de Desastres. Caracas. 2000.

Mapa de riesgo de desastres. Global map of natural disaster risk disponible en <http://maps.maplecroft.com>

Maskrey A. Los Desastres no son Naturales. La Red - FLACSO. Editorial Tercer Mundo. Bogotá. 1993.

Quarantelli, E. L. Future disasters in the United States: More and worse. Preliminary Paper # 125. Disaster Research Center. Universidad de Delaware. 1983.

Wisner B., JC Gaillard and I. Kelman, eds., Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction, London: Routledge, 2012.