Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Alianzas entre el sector público y privado para la reducción del riesgo de desastres

XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
17 al 19 de octubre de 2012
SP/CL/XXXVIII. O/Di Nº 32-12

Copyright © SELA, octubre de 2012. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Alianzas entre el sector público y privado para la reducción del riesgo de desastres

Cooperación Económica y Técnica

Secretaría Permanente
Caracas, Venezuela
Agosto de 2012
SP/Di N° 15-12

Copyright © SELA, agosto de 2012. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO 3

I. INTRODUCCIÓN 5

II. RECORDANDO EL IMPACTO DE LOS DESASTRES EN LA REGIÓN 6

1. Ante la dura realidad de un problema endógeno 9
2. ¿Cambio climático o modelo de desarrollo? 11

III. LA GESTIÓN DE RIESGOS: ¿REACOMODO O CAMBIO DE PARADIGMA? 14

IV. TIEMPOS DE CAMBIOS EN EL ABORDAJE DE LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES 16

1. Avances regionales en el plano del conocimiento 16
2. Avances en el plano de la institucionalidad 19
   - Avances en los marcos legales nacionales 19
   - Avances en los acuerdos de carácter regional 24

V. ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ENTENDIMIENTO 27

1. De los riesgos de la gestión del riesgo 27
2. Sobre la noción de "sistemas" de los Sistemas para la Reducción del Desastres 28

VI. EL SECTOR PRIVADO ANTE EL NUEVO ESCENARIO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 31

1. La participación privada en la preparación y la respuesta ante desastres 33
2. La participación privada en la prevención y mitigación de riesgos 34
3. Sobre la transferencia financiera del riesgo de desastres en el sector privado 35
4. Sobre la responsabilidad social empresarial y las agendas de inversión social 36
5. Algunas iniciativas y avances sectoriales de interés 37

VII. APUNTES SOBRE LA CONTINUIDAD DE GOBIERNO Y DE OPERACIONES ANTE SITUACIONES DE DESASTRE 39

1. La continuidad de negocios en casos de desastres 41
2. Las enseñanzas de Haití 42

VIII. ELEMENTOS PARA UNA MEJOR PARTICIPACIÓN PUBLICO-PRIVADA EN LA REDUCCIÓN DE DESASTRES 45

IX. CONCLUSIONES 47

BIBLIOGRAFÍA 51

P R E S E N T A C I Ó N

El presente documento es un resultado del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) correspondiente al año 2012, relacionado con el Área de Cooperación Económica y Técnica y específicamente con la Actividad II.1.4 "Apoyo a la institucionalidad existente en la región para la reducción del riesgo de desastre en ALC".

Asimismo, el presente estudio busca dar continuidad a los esfuerzos derivados del Seminario Regional "Cooperación entre gobiernos y el sector privado para la reducción del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe: enfoques, avances y retos" (Panamá. 17 y 18 de noviembre de 2011), así como del Seminario Regional "Alianzas entre el sector público y privado para la gestión del riesgo de desastres: continuidad de gobierno y continuidad de operaciones ante situaciones de desastres" (Perú, 7 y 8 de junio de 2012).

Este documento analiza el tema de la gestión de riesgo buscando desmontar paradigmas que considera erróneos y resaltando nuevas y mejores formas de cooperación entre el sector privado y los gobiernos de América Latina y el Caribe. Para ello, luego de una breve introducción al tema desarrolla 7 puntos centrales: i) Recordando el impacto de los desastres en la región; ii) La gestión de riesgos: ¿reacomodo o cambio de paradigma?; iii)Tiempos de cambios en el abordaje de la reducción de los desastres; iv) Algunos elementos para el entendimiento; v) El sector privado ante el nuevo escenario de la reducción del riesgo de desastres; vi) Apuntes sobre la continuidad de gobierno y de operaciones ante situaciones de desastre; viii) Elementos para una mejor participación público-privada en la reducción de desastres; xiii) Conclusiones.

Este estudio ha sido elaborado por el Consultor Alejandro Linayo, a quien la Secretaría Permanente reconoce su esfuerzo y expresa su agradecimiento.

RESUMEN EJECUTIVO

América Latina y el Caribe constituyen una región del planeta en la que han ocurrido importantes desastres en el pasado, y donde todo sugiere que se presentarán importantes desastres en el futuro. Múltiples estudios elaborados a fin de conocer nuestros niveles de amenaza sugieren que los eventos de origen natural que han detonado la ocurrencia de desastres en nuestros países (terremotos, inundaciones, huracanes, volcanes, etc.) se seguirán presentando invariablemente en el futuro, y esto es así porque dichos eventos, lejos de ser una suerte de "anomalías" aisladas en el funcionamiento del espacio que ocupamos, constituyen elementos intrínsecos de las dinámicas que se dan en nuestro territorio y con las cuales estamos forzados a aprender a convivir.

Circunstancias como la descrita vienen impulsando en nuestra región agendas de trabajo intersectorial fundamentadas en los principios que promueve hoy la *gestión integral del riesgo de desastres*. Un discurso que ha venido ganando espacios muy importantes durante la última década en América Latina y el Caribe, y que particularmente en el último año ha permitido la consolidación de importantes y novedosos marcos normativos nacionales y acuerdos de trabajo de nivel continental.

La aparición en estas circunstancias de un esfuerzo como el que viene apoyando el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR) de las Naciones Unidas y la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia ante Desastres en el Extranjero (OFDA-USAID), a fin de facilitar alianzas entre el sector público y privado para la reducción del riesgo de desastres, obliga necesariamente a hacer una revisión profunda de los fundamentos, los roles y los mecanismos que exige la instrumentación de un discurso a ratos tan difuso como el que se promueve desde el enfoque de la gestión del riesgo de desastres.

Una revisión en la que pareciera ser prioritaria la evaluación de los esquemas de operación y coordinación que actualmente rigen el quehacer de dos actores claves en este proceso: Los entes nacionales y regionales responsables de las políticas sectoriales de desarrollo y las instituciones nacionales y regionales encargadas de la preparación y respuesta ante desastres.

La importancia que tiene el promover diálogos constructivos y agendas consensuadas de trabajo entre estos ámbitos es absoluta e irrefutable y la misma se fundamenta en la convicción de que solo con una discusión abierta, rigurosa y honesta entre estos se pudieran solventar malos entendidos y eventuales conflictos de competencia, y con ello facilitar la consolidación de espacios sinérgicos de cooperación, entendimiento y mutuo beneficio. Espacios en donde la aparición de actores privados comprometidos con la responsabilidad social empresarial e interesados por la continuidad, tanto de sus instalaciones, como de sus operaciones en casos de contingencias mayores, bien pudiera potenciar la implementación de formas prometedoras de lidiar con el riesgo de desastres en nuestros países.

Sobre los principios, características y mecanismos que pudieran ser promovidos a fin de maximizar la posibilidad de que estos procesos de cooperación público-privada se gesten, concentrarán el interés y objeto de desarrollo del presente estudio.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo recoge los resultados de un estudio desarrollado durante los meses de abril y mayo del año 2012 a solicitud de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con el fin de dar continuidad al esfuerzo de explorar nuevas formas y mejores mecanismos para la promoción de la cooperación entre el sector privado y los gobiernos de América Latina y el Caribe en temas vinculados a la Reducción del Riesgo de Desastres Socionaturales.

Este documento da continuidad y brinda mayor profundidad conceptual a los planteamientos expresados en el documento "Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y el sector privado en la reducción del riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos" (SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11), que fue desarrollado como documento base para el Seminario Regional "Cooperación entre gobiernos y Sector privado para la reducción del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Enfoque, avances y retos", que se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá, los días 17 y 18 de noviembre 2011, con el patrocinio de la Secretaría Permanente del SELA, OFDA-USAID, UNISDR y la Fundación Ciudad del Saber.

Aquel documento fue concebido como una invitación al tratamiento del tema, y por ello estuvo caracterizado por estar lleno de ejemplos de casos concretos de vinculación privada a la reducción del riesgo de desastres. En este caso, sin embargo, se ha pretendido profundizar alrededor de los fundamentos que pudieran permitir que en nuestra región se mejore y se amplíe el espectro de cooperación que desde el ámbito privado regional se le pudiera dar al esfuerzo regional de reducir el riesgo de desastres socionaturales.

En este sentido, organismos como el SELA se vienen planteando el objetivo de promover más y mejores formas de vinculación público-privado, particularmente en términos de la integralidad, rentabilidad y sostenibilidad de sus acciones y resultados, de la idoneidad y pertinencia de sus agendas con cada contexto local y de las relaciones costo-beneficio que dichas iniciativas pudieran representar.

Esfuerzos de esta naturaleza pudieran dejar en segundo plano, aunque relevantes, las acciones del sector privado ante el riesgo de desastres al tratamiento meramente asistencial y de solidaridad que se suele brindar luego de ocurridos estos eventos adversos, y fomentaría la ejecución de iniciativas concebidas desde enfoques mucho más prospectivos y sostenibles. Sin embargo, este reto demanda la existencia de acuerdos y de sólidos niveles de conceptualización y coordinación tanto entre entes privados y actores públicos, como a lo interno de los distintos niveles institucionales que en cada país se encargan, tanto del tratamiento prospectivo y compensatorio del riesgo (prevención-mitigación), como de la preparación y respuestas ante calamidades.

Vale destacar que las condiciones de contexto en las que los referidos acuerdos deben gestarse están signadas actualmente por la fuerza con que viene irrumpiendo en nuestra región el establecimiento de políticas, marcos legales y agendas de trabajo regionales fundamentadas en lo que establece el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastres. Un discurso que se empeña en entender a los desastres como manifestaciones sintomáticas de la insostenibilidad de nuestros modelos de desarrollo y que sostiene que el tratamiento "de fondo" del problema de los desastres solo será posible en la medida que logremos potenciar la gestión prospectiva y compensatoria del riesgo en el

quehacer de todos y cada uno de los actores responsables del desarrollo sectorial de nuestros países.

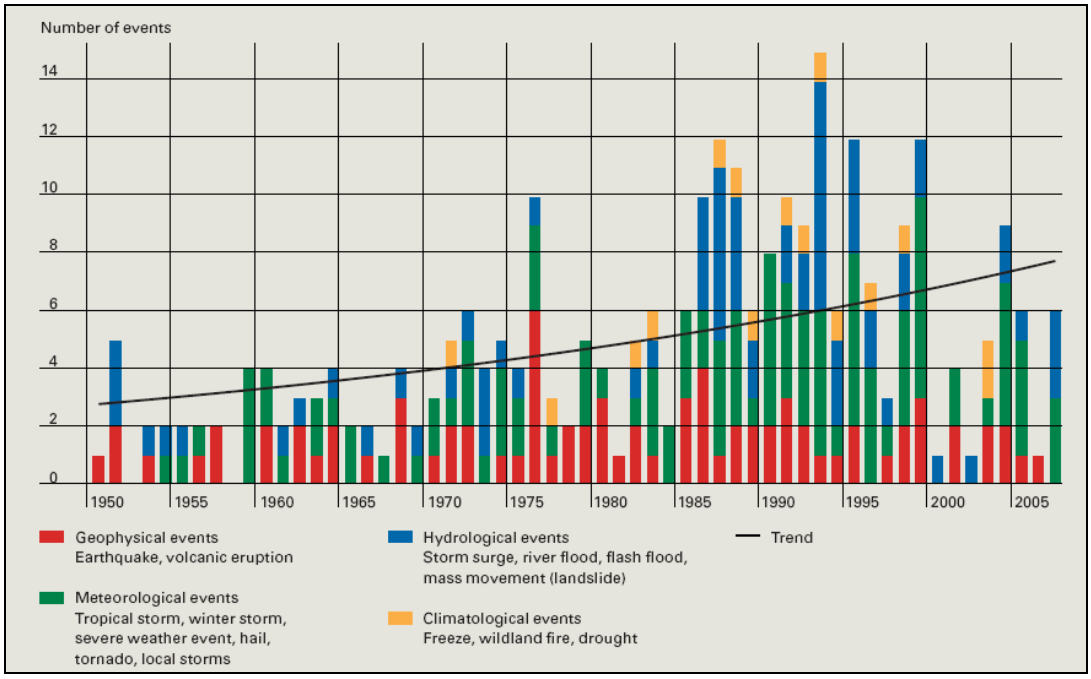
Ante una declaratoria de esta naturaleza es entendible que se den en ocasiones escenarios de confusión y conflictos de competencia y este hecho obliga necesariamente a hacer una revisión y reingeniería profunda sobre los fundamentos, los roles y los mecanismos que exige la instrumentación de un llamado para la acción tan genérico como el que se viene gestando desde la gestión del riesgo. Una reingeniería que demandara sin duda la participación activa, coordinada y protagónica de tres actores claves: Los entes responsables del desarrollo sectorial, las instituciones encargadas de la preparación y respuesta en caso de desastres y finalmente la presencia de unos actores privados que, comprometidos con la responsabilidad social empresarial e interesados por la continuidad de sus negocios, potencien la posibilidad de consolidar mejores formas de lidiar con el riesgo de desastres en nuestros países.

II. RECORDANDO EL IMPACTO DE LOS DESASTRES EN LA REGIÓN

El crecimiento sostenido asociado a las perdidas por desastres tanto en América Latina y el Caribe como en el resto del planeta ha sido siempre tema de discusión. Y todo lo que se ha planteado en este sentido sugiere que el impacto de los desastres en nuestras sociedades crece invariablemente desde hace décadas independientemente de los esfuerzos que hasta ahora hemos emprendido en función de reducir estas tendencias.

Algunos datos interesantes que en este sentido son referidos en el documento citado de la Secretaría Permanente, en el que se sostiene que 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 sostenido, y si bien la información disponible entre los años 1900 y 1980 no pareciera ser completamente fiable, diversos autores sugieren que, si bien pareciera que estamos alcanzando logros en la reducción de los niveles de morbi-mortalidad asociados al impacto de algunos desastres, en términos de repercusiones sociales y económicas estamos en presencia de un crecimiento exponencial del impacto de los desastres, especialmente en los países en vías de desarrollo.

GRÁFICO 1
Tendencias en el número de desastres registrados para el período 1950-2007



(Fuente: Munich Re Group, 2007 – Citado por Cardona, 2001)

En el referido documento se citaban también algunos trabajos que han sido desarrollados a fin de tratar de dar cuenta de las causas que pudieran estar motivando el incremento en el impacto mundial asociado a la ocurrencia de desastres de origen natural y/o tecnológico. De aquella revisión parecía posible concluir tres aspectos fundamentales:

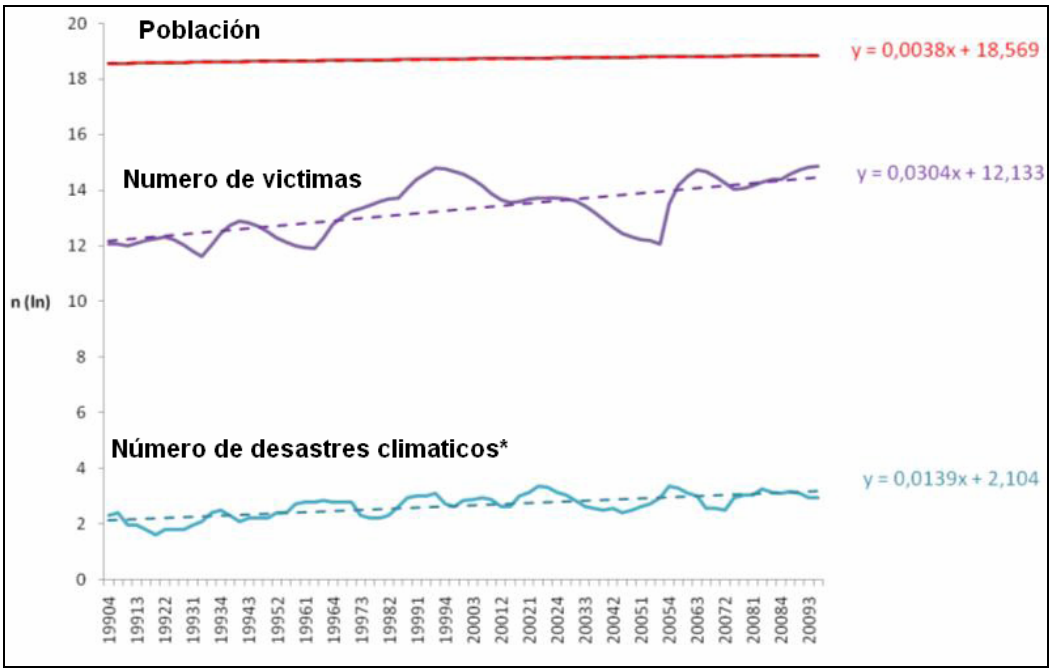
a) El incremento en el impacto de los desastres no está asociado a un incremento en la frecuencia de lo que pudiéramos llamar "eventos detonadores" y que esto se traduce en que no existen elementos que permitan sugerir que, para el caso de los desastres de origen natural, hoy es mayor el número de terremotos, erupciones volcánicas, huracanes destructivos, que antes.

b) El incremento sostenido asociado al impacto de los desastres tampoco sugiere estar asociado a la severidad de dichos "eventos detonadores". Esto equivale a decir que el mayor impacto actual de los desastres de origen natural no se debe a que hoy estemos en presencia de terremotos, volcanes, huracanes, etc., intrínsecamente más poderosos que sus predecesores. Este es un hecho que ha sido desmentido por ciencias como la climatología, la vulcanología, la sismología, la hidrología, etc.

c) De igual manera han sido desmentidas las hipótesis que sugieren que las razones del incremento en el número de afectados por desastres en el mundo obedece a causas demográficas, lo que equivaldría a decir que el incremento en el impacto humano asociado a desastres crece en la medida que crece la población. A fin de

refutar estas ideas han sido citados los rigurosos trabajos[1] de registro y análisis estadísticos desarrollados en el Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres CRED (www.cred.be) de la Universidad Católica de Louvain en Bruselas (Bélgica).

GRÁFICO 2
Comparación con tendencias de crecimiento poblacional, de incremento de desastres asociados al clima y de víctimas asociadas en la región de Centroamérica



(Fuente: International DisasterDatabasewww.emdat.be)
Nota: Estas tendencias muestran que el crecimiento en el impacto de los desastres (víctimas) cuadriplica la tendencia del número de eventos detonadores y es diez veces mayor que las tasas de crecimiento poblacional.

La relevancia de reflexionar y rediseñar enfoques y estrategias en función de los resultados referidos es absoluta y asociado a este reconocimiento resulta conveniente mencionar cuatro aspectos básicos:

a) El crecimiento sostenido en los niveles de afectación por desastres que se viene dando desde el último medio siglo no puede asociarse a causas naturales externas como la existencia de cada vez más frecuentes o más severos terremotos, volcanes, huracanes, u otros eventos detonadores de desastres.

b) El crecimiento en la afectación humana asociada a desastres no es explicable debido a las tasas de crecimiento demográfico y esto se comprueba tanto al correlacionar escenarios tendenciales como los referidos, como al corroborar el mínimo impacto que suelen dejar en algunas de las sociedades más pobladas y

[1] Trabajos orientados a correlacionar el crecimiento poblacional, el número de desastres de origen climático y el número de víctimas asociadas en distintas regiones del mundo sugieren en base a registros estadísticos de más de un siglo que las tasas en el incremento de víctimas de desastres, particularmente en nuestra región, exceden con creces las tasas de crecimiento poblacional e incluso las tasas de registro de desastres asociados al clima.

densificadas del planeta, la ocurrencia de eventos de origen natural que, de darse en otras regiones, podrían resultar devastadores.

c) A pesar de los esfuerzos globales, regionales, nacionales y locales que se vienen haciendo, en particular en la última década, con el fin de reducir el impacto de los desastres, las tendencias a cada vez más y peores desastres en el futuro" que en los años 80 advirtiera E. Quarantelly (Quarantelly 1983, 12) se mantiene.

d) Y finalmente, ante este último hecho, lejos de mantener una posición meramente contemplativa, estamos obligados a hacer una profunda reflexión sobre el enfoque y las prácticas que venimos desarrollando ante este problema, y esto es así porque como sociedad, ante el reto de reducir los desastres, algo tenemos que estar haciendo mal. Algo debemos estar dejando de lado.

GRÁFICO 3
Número de desastres anuales de origen natural (1975-2010)

(Fuente: International Disaster Database www.emdat.be)

1. Ante la dura realidad de un problema endógeno

El escenario descrito hasta ahora nos lleva a enfrentar una dura realidad: el problema del impacto de los desastres es un problema que se origina debido a causas internas y asociadas a la insostenibilidad de nuestros modelos de desarrollo vigentes. Esta hipótesis se sostiene tanto en aportes teóricos de diversos estudiosos regionales y mundiales del tema, como en la abundante evidencia empírica y estudios de casos disponibles sobre las condiciones de riesgo y el impacto de los desastres en América Latina y el Caribe.

Es desde este enfoque que se invita a entender a los desastres como manifestaciones sintomáticas de un modo particular de concebir el desarrollo en nuestra región. Un modo del que se ha dicho que viene propiciado que tanto los asentamientos humanos se

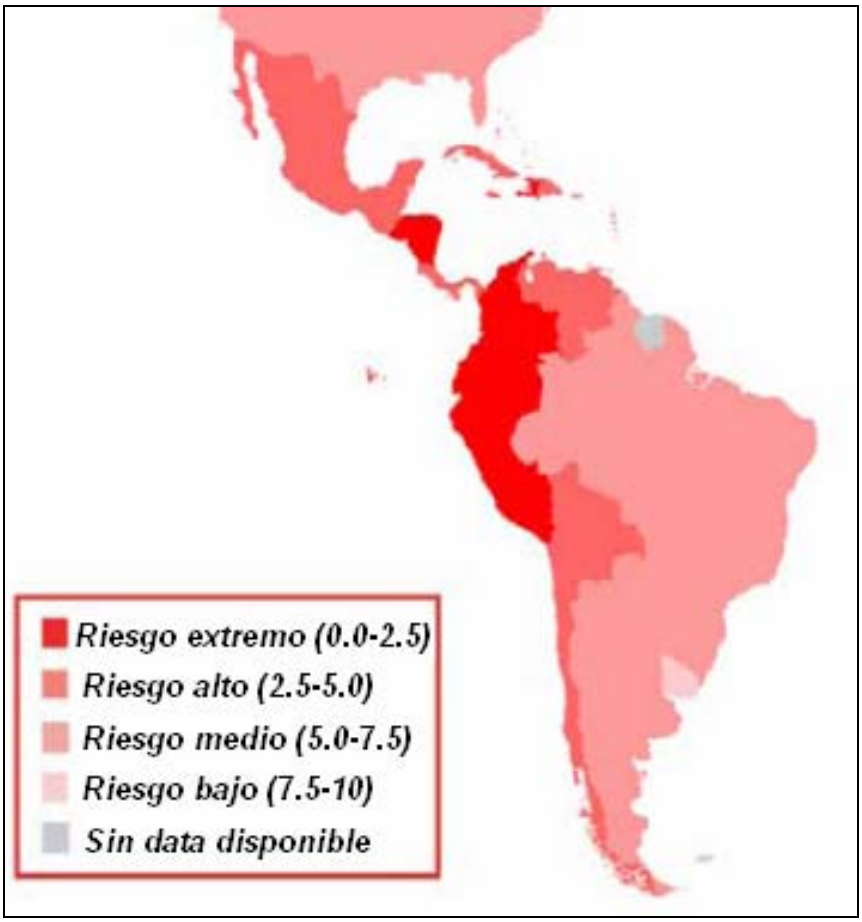
hayan convertido en una amenaza para el entorno ambiental, como que el entorno ambiental se haya convertido en una amenaza para los asentamientos humanos.

Los retos y las estrategias de intervención que se plantean desde este modo particular de entender y abordar la problemática de los desastres se encuentran "a lo interno" de dichas prácticas de desarrollo e invita a la apertura de un enfoque que lidia con el tema de los desastres desde una oposición a la forma sesgada y limitadamente asistencial y reactiva como se ha pretendido abordar este asunto hasta el presente.

Tomando en cuenta las características de tales condiciones, que propician que nuestros países sean propensos a importantes desastres, resulta innecesario esforzarse demasiado para entender que la situación del hábitat y la ocupación y el crecimiento urbano regional representa una situación sumamente difícil. Una situación en la que diversos estudios regionales sugieren que el déficit de nuevas viviendas es cercano a 30 millones y que valores similares pueden asociarse a la existencia de viviendas en condiciones de precariedad extrema, sin adecuados niveles de servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, cloacas, etc.) y necesitadas de rehabilitación y consolidación urgente. La mayoría de estas viviendas están anárquicamente ubicadas alrededor de casi la totalidad de los más importantes centros urbanos regionales, propiciando que cientos de millones de latinoamericanos y caribeños estén ocupando hoy soluciones habitacionales caracterizadas, entre otras cosas, por estar en condiciones inaceptables de riesgo de desastres.

Es desde esta perspectiva que comienza a hacerse notorio que el calificativo de desastres "naturales", calamidades, comienza a sufrir un importante cambio valorativo. Un cambio que abandona la idea de que estos desastres "son naturales" porque se originan en la naturaleza y comienzan a entender que se trata de desastres "naturales" porque a la larga terminan siendo una consecuencia *natural e inevitable* de la manera particular como estamos concibiendo y construyendo nuestras sociedades en el territorio que ocupamos.

GRÁFICO 4
Mapa de los niveles de riesgo de desastres por país en la región



(Fuente: Global map of natural disaster risk enhttp://maps.maplecroft.com)

2. ¿Cambio climático o modelo de desarrollo?

Un elemento al que estamos obligados a referirnos aunque sea brevemente en este punto es el tema del Cambio Climático y en particular a la posible relación que pudiera estarse dando entre éste y los devastadores eventos de carácter hidroclimático que han azotado a nuestra región en los últimos años.

Desde luego que resulta tentador sostener que el incremento de este tipo de desastres es producto de alteraciones en los niveles de frecuencia-intensidad de lluvias que hoy se vienen registrando, producto a su vez de un aumento global de temperatura que viene siendo exacerbado por la emisión descontrolada de gases invernadero asociados a la actividad humana. Sin embargo, ante estas hipótesis, algunos autores han venido advirtiendo (Linayo, en Wisner et al, 2012) sobre la importancia de evaluar con absoluta rigurosidad la relación genuina 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 sobre los cuales se sostiene esta posición pudieran resumirse brevemente en base a tres planteamientos centrales:

a) 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.

b) 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.

c) 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 nuevamente *el locus* del problema en un contexto externo al de las prácticas y competencias concretas de los actores políticos y de los responsables de la gestión del desarrollo local, y esto constituye un hecho sumamente peligroso.

A los fines de ilustrar brevemente lo expuesto haremos referencia a uno de los innumerables ejemplos que demuestran las razones de fondo que pudieran estar detrás de la gravedad de los efectos de los desastres hidrometeorológicos que hemos sufrido últimamente. En este sentido haremos uso de los resultados de un estudio desarrollado por los profesores Marbella Dugarte, Jaime Laffaille y Carlos Ferrer sobre las causas de un desastre hidrogeológico que afectó a la población de Santa Cruz de Mora del Estado Mérida (Venezuela) en febrero del año 2005[2].

En este completo análisis "forense" que se hiciera de aquel desastre se ilustra en detalle como gran parte de los daños a la infraestructura registrados entonces se debieron a la construcciones inadecuadas en antiguos cauces de los ríos y quebradas que circundan a esa localidad, y como prueba de ello se adjunta un minucioso análisis aerofotográfico desarrollado por los autores sobre el área más afectada por aquel desastre. En este se comparan fotografías aéreas de la zona tomadas en 1967 y en 1994 y se aprecia claramente cómo la población de aquel pueblo fue creciendo hasta llegar a ocupar los márgenes del río Mocotíes, e incluso cómo, para poder construir la vía perimetral que hoy flanquea el borde sur de ese poblado, fue desviado el cauce original de aquel río hacia su margen derecha.

[2] Estos resultados se publicaron en "Estudio preliminar de alguno de los efectos geomorfológicos del evento meteorológico observado el día 11 de febrero del año 2005.", FUNDAPRIS, 2005.

GRÁFICO 6
Análisis aerofotográfico que evidencia el desvío que se hizo del cauce original del Rió Mocotíes

(Fuente: Ferrer, Laffaille y Dugarte)
Nota: Contrastan en la fotografía de la derecha (1994) el cauce original (en azul) y el modificado que se le dio al río fin de poder construir la vía perimetral.

Es notorio que tras aquel desastre diversas autoridades locales y regionales dieran declaraciones a los medios en las que culpaban de lo ocurrido al "Calentamiento Global". Sin embargo, trabajos como el referido invitan a pensar que si una lluvia similar a la registrada en el 2005 se hubiese dado en el año 1967, difícilmente se hubiese generado un desastre como el registrado, y esto se debe sencillamente a que cada vez pareciera más evidente que, en lugar de ser los ríos y las quebradas los que atropellan la infraestructura urbana, es la infraestructura humana la que cada vez con mayor irreverencia se empeña en atropellar los cauces naturales de los río y quebradas.

Situaciones como la expuesta han sido abordadas con absoluta rigurosidad y detalle en el Quinto Informe Global emanado por el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, 2012) el cual está referido al tema del cambio climático y riesgo local y del cual consideramos relevante extraer tres conclusiones de absoluta importancia:

a) El cambio climático es un hecho y se traduce en que es comprobable que la temperatura global del planeta está aumentando.
b) Pese a lo anterior, es aún objeto de debate tanto el grado en que la actividad humana pudiese estar contribuyendo con dicho calentamiento, como la medida en que éste pudiera estar provocando más o peores desastres hidroclimáticos. Sobre estos hechos aún no hay consenso.
c) A pesar de la incertidumbre, se reconoce la importancia que tienen hoy los esfuerzos de adaptación al cambio climático, sin embargo, es fundamental destacar que las acciones que demanda la adaptación al cambio climático en este caso son en esencia las mismas que demanda la gestión de riesgos de desastres hidroclimáticos. *Ambas tareas son equivalentes.*

III. LA GESTIÓN DE RIESGOS: ¿REACOMODO O CAMBIO DE PARADIGMA?

Tanto los contradictorios resultados que hemos obtenido de nuestro esfuerzo por reducir los desastres, como los nuevos retos que en este sentido parecieran asomar en el futuro (cambio climático), vienen propiciando que en nuestra región este ganando espacios el tratamiento de la problemática de los desastres que se promueve desde el enfoque de la gestión de riesgos.

En función de lo anterior conviene indagar brevemente sobre la naturaleza y profundidad de las transformaciones que la adopción de este enfoque emergente para la reducción del riesgo de desastres pudiera demandar a nuestras sociedades, a nuestros modelos y prácticas de desarrollo y en especial a nuestra institucionalidad. Para ello conviene reflexionar si el enfoque de la gestión del riesgo pudiera asumirse como un reacomodo en las prácticas institucionales vigentes o si por el contrario debería entenderse como un cambio de paradigma que demanda la reingeniería y redefinición de dichas prácticas.

Para abordar este tema trataremos de revisar muy someramente, las nociones y los principios que sostienen la idea de lo que es un paradigma y las maneras como dichos paradigmas cambian. En este sentido, pudiéramos partir de que en la medida que acumulamos experiencias, sean estas exitosas o fallidas, dichas experiencias nos nutren y permiten con ello que el conocimiento y las practicas que de este devienen avancen. Se trata pues de una dinámica que se gesta en las transformaciones que fundamentan y condicionan la visión que tenemos sobre nosotros mismos y sobre el entorno que nos rodea.

Basta considerar las profundas repercusiones sociales, culturales, axiológicas, etc., que en sus respectivas épocas tuvieron los trabajos de Galileo, consolidando la teoría heliocéntrica y demostrando rigurosamente que la tierra no era el centro del universo, o los aportes que permitieron que Charles Darwin echara por tierra el enfoque creacionista e impusiera el evolucionismo, para demostrar que el avance en el conocimiento sobre los fenómenos, lejos de representar cambios que afectan exclusivamente a los intereses de la comunidad científica, tienen el potencial de convertirse en hechos que afectan y transforman profundamente a toda la sociedad.

Este hecho sugiere la importancia tanto científica como social que tiene el aporte que han hecho algunos investigadores que se han abocado a tratar de conocer cómo evolucionan las teorías y concepciones que nos permiten entender, y por ende obrar ante la realidad que vivimos, y bajo qué condiciones de posibilidad se suele dar la aceptación o la resistencia al cambio ante nuevas maneras de explicar los fenómenos que evidenciamos. Es en este sentido que vale la pena referir algunas respuestas que a estas y otras interrogantes ha dado el investigador norteamericano Thomas Samuel Kuhn en su libro de "La estructura de las revoluciones científicas".

La propuesta de Kuhn sostiene que el conocimiento progresa cíclicamente comenzando por un paradigma que es inicialmente aceptado por una comunidad que investiga y obra en función de los postulados y principios del mismo. Esto ocurre durante un período que él denomina de *ciencia normal*, y durante este período se intenta adecuar la teoría disponible a las prácticas científicas y sociales. Sin embargo en la medida que la evidencia empírica que tenemos sobre un fenómeno se incrementa, pueden surgir ciertas discrepancias que, si no son resueltas satisfactoriamente dentro de lo que establece el paradigma dominante, se convierten en *anomalías*, y si adicionalmente éstas anomalías se acumulan, se produce invariablemente una crisis que conlleva a la

caída del antiguo paradigma, y el surgimiento de una *revolución* en la que el antiguo paradigma es reemplazado por uno nuevo e incompatible con el anterior.

La idea de Kuhn de que nuestro conocimiento no se desarrolla por medio de la acumulación lineal de descubrimientos o experiencias individuales, sino que se forma como un proceso permanente de ruptura con lo anterior, arroja luces tanto sobre la manera como la sociedad avanza en la interpretación y el tratamiento de muchos de los temas que componen su agenda contemporánea, como sobre el modo cómo se avanza en el tratamiento de lo que constituyen sus principales retos.

Aportes posteriores que se han hecho a fin de caracterizar las fases como se da el proceso de traslación de un paradigma a otro sugieren (Wells 1976, citado por Linayo 2011) quien a la hora de explicar cómo del viejo conjunto de ideas se pasa al nuevo, la comunidad de estudiosos de un tema tiende a seguir los siguientes pasos:

1. Reconocimiento de las anomalías.
2. Período de inseguridad.
3. Desarrollo de grupos de ideas alternativos.
4. Identificación de escuelas de pensamiento.
5. Dominación de las nuevas ideas.

La interrogante que el resumen presentado nos invita a considerar es: ¿Será que la aparición del enfoque de la gestión de riesgos que se viene dando en nuestra región pudiera ser entendida como la emergencia de un nuevo paradigma en nuestra manera de entender y obrar ante la problemática de los desastres? ¿O representará la aparición de este enfoque, un reacomodo de las prácticas tradicionales que hemos implementado ante la problemática de los desastres a lo largo de los últimos años?

La respuesta integral y profunda que ameritan estos interrogantes quedan abiertas, y esto obedece a que el desarrollo de las mismas pudiera conducirnos por ámbitos que están fuera de los intereses del presente trabajo. Sin embargo consideramos importante evaluar aunque sea brevemente unos pocos elementos que alrededor de dicha respuesta pudieran sugerir los aportes de Kuhn y que permiten dar cuenta y encontrarle sentido a algunas de las dificultades y conflictos que la implementación regional del enfoque de la gestión de riesgos pareciera tener actualmente.

Inicialmente vale reiterar que el aporte de Kuhn gira en torno a los siguientes conceptos: Paradigma, Ciencia Normal y revoluciones científicas. En este sentido se sugiere que existen periodos alternativos de ciencia y prácticas sociales normales y periodos de crisis. Este cambio se gesta en la fase de normalidad, cuando se acepta un cuerpo esencial de teoría y una concepción y una práctica dominante, y van surgiendo situaciones (anomalías) que no pueden explicarse de forma convincente. Cuando estas anomalías aumentan se produce un escenario insostenible que da lugar a la aparición de nuevas teorías y enfoques que, finalmente conllevan a que un paradigma sea sustituido por otro.

En el marco de esta dinámica de avance destacan tres elementos esenciales: El primero de ellos es la conformación de un marco disciplinario e interpretativo constituido de generalizaciones conceptuales que se promueven y que se caracteriza por la existencia de modelos particulares que son asumidos como juicios de exactitud y ejemplos típicos de resolución de problemas y que vienen de la mano de formas particulares de comunicar e instrumentar lo que el paradigma dominante sostiene.

El segundo de los elementos apunta a la conformación de un aspecto sociológico que se expresa en el número y el tipo de relaciones que se establecen entre los miembros de la comunidad que comparte el paradigma. Sobre este particular pudiera decirse que el conjunto de personas que trabajan dentro de un paradigma en particular, tienden a compartir intereses sociológicamente afines, y ello hace posible que actores e investigadores de las más diversas culturas que solo comparten su identificación con el paradigma, sean capaces de salvar obstáculos y entenderse y compartir experiencias sin mayores problemas.

El tercer y último aspecto que quisiéramos referir sobre la tesis de Kuhn es su aseveración de que un paradigma nuevo es incompatible con el paradigma al que este sustituye. Este hecho se explica en función de una relación de "inconmensurabilidad", expresión con la que se quiere afirmar que: ya que cada teoría individual fija un significado para todos sus términos, puede bastar incluso una pequeña variación entre un enfoque y otro para que los significados de todos los términos del primero cambien radicalmente.

En las próximas páginas haremos referencia y trataremos de ilustrar la importancia que pudieran tener algunos de los elementos que hemos extraído de los aportes de Kuhn sobre la noción de los paradigmas y los cambios paradigmáticos, enfatizando la utilidad que estos pudieran tener a fin de entender y dar cuenta de las causas de algunos de los procesos institucionales que se vienen dando en nuestra región ante la irrupción del enfoque de la gestión del riesgo de desastres.

IV. TIEMPOS DE CAMBIO EN EL ABORDAJE DE LA REDUCCION DE LOS DESASTRES

Probablemente los contradictorios resultados que pudieran asociarse al inmenso esfuerzo regional que se ha venido haciendo durante las últimas décadas en procura de reducir el impacto de los desastres constituyen una de las principales *anomalías* que ha propiciado la aparición en nuestra región de cambios en la manera de concebir y de enfrentar el tema de la reducción de desastres. Se trata, siguiendo los lineamientos expuestos en el aparte anterior, de unas anomalías que vienen propiciando la aparición de maneras alternativas de entender (*ciencia normal*) y de obrar (*práctica normal*) ante el tema de los desastres.

Si bien son varios los ámbitos que pudieran brindarnos información sobre la manera como el enfoque de la gestión del riesgo de desastres ha venido ganando espacios en América Latina y el Caribe, nos concentraremos aquí en referir a los avances regionales que se vienen dando en el ámbito del conocimiento (representado por las iniciativas que se vienen gestando a lo interno de las instituciones académicas) y en el ámbito del quehacer institucional (representado en el análisis de los cambios que se vienen dando en los marcos legales y normativos en procura de instaurar mecanismos nacionales y regionales encargados de implementar políticas de gestión de riesgos de desastres).

1. Avances regionales en el plano del conocimiento

Se ha sostenido que los preocupantes niveles de riesgo de desastres que hoy caracterizan a nuestro continente su centran en gran medida en los altísimos niveles de vulnerabilidad de 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 nuestra predisposición a ser víctimas de desastres y que por ende deben ser intervenidas y corregidas.

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 entre las principales fuentes de estas destacan la ignorancia y el olvido. Una ignorancia que nos impide saber cómo *con-vivir* con el territorio que ocupamos y sus dinámicas, y un olvido que impide asimilar 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 seguir 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. Este es un tema que pudiera parecer muy poco novedoso cuando consideramos las innumerables iniciativas que son llevadas adelante desde hace años en nuestro continente, 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 que se empeña en fomentar en los ciudadanos el tratamiento del "antes, durante y después del desastre", en lugar de promover 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 brinda sobre este tema en los niveles de la educación técnica y superior prevalece sobre la necesidad que existe de incorporar elementos de gestión de riesgos de desastres en carreras estratégicas que aseguren la sostenibilidad de las acciones que desarrollarán sus futuros egresados, etc.

A pesar de las debilidades descritas, pasos importantes en lo académico se vienen dando en nuestra región, y en este sentido vale la pena mostrar los resultados de un estudio comparativo que fue desarrollado por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (LARED), con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) de Venezuela y que llevo por nombre "Estudio sobre Iniciativas y tendencias en la formación de talento humano en el área de gestión del riesgo de desastre en América Latina" (LARED-CIGIR 2011).

Este esfuerzo se culminó a finales del año 2011 y en el mismo se identificaron distintas iniciativas que vienen siendo promovidas por universidades regionales a fin de ofertar programas de formación permanentes e insertados en su oferta académica, tanto como cursos específicos y conducentes a acreditaciones reconocidas, como materias y/o seminarios vinculados a la gestión de riesgos que vienen siendo insertados en programas conducentes a títulos de pre o postgrado que actualmente se ofrecen.

Se resumen a continuación los resultados preliminares generales obtenidos en dicho estudio, enfatizándose que en estos resultados no se incluyeron cursos cortos, experiencias aisladas, ni programas promovidos por instancias externas en las que el rol de las universidades estuviese limitado a avalar los certificados y/o ceder sus espacios.

"Estudio sobre Iniciativas y tendencias en la formación de talento humano en el área de gestión del riesgo de desastre en América Latina"

RESUMEN GENERAL

TOTAL DE PAÍSES EVALUADOS: 17 PAISES

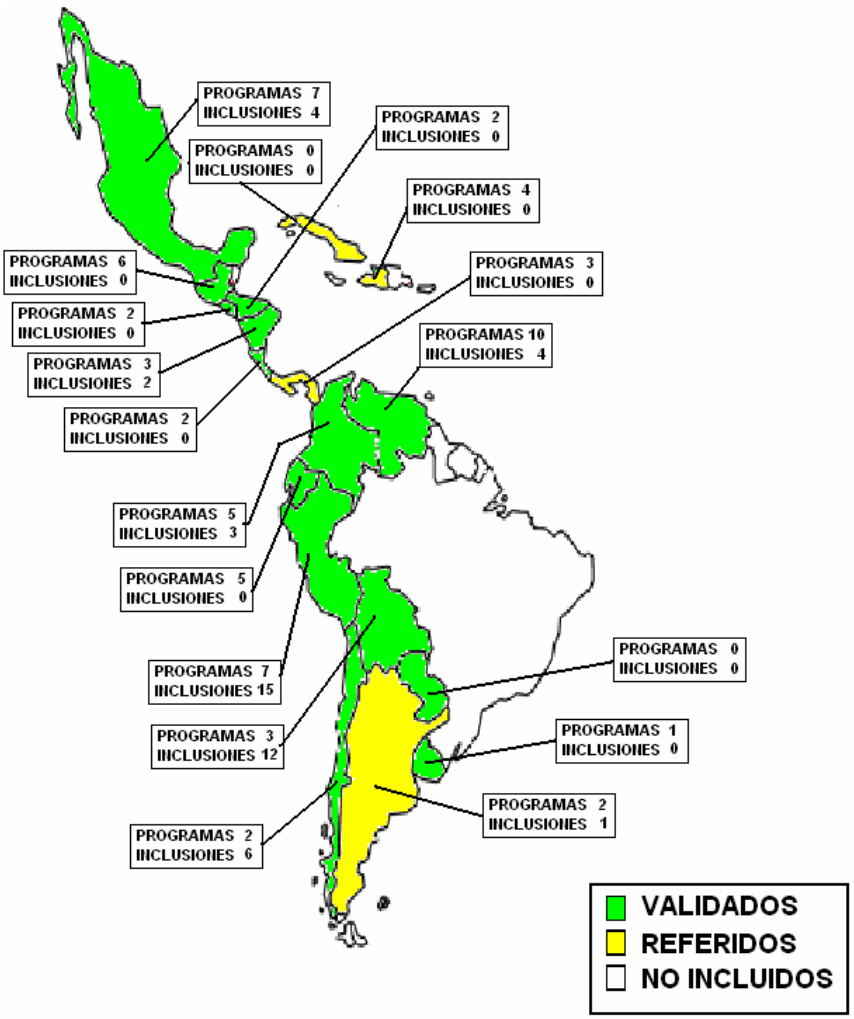
Suramérica:
Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Venezuela.

Centroamérica y el Caribe:
Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana.

NÚMERO DE INICIATIVAS ACADÉMICAS IDENTIFICADAS: **111 INICIATIVAS**
TOTAL PROGRAMAS ACADÉMICOS EN GESTIÓN DE RIESGOS: **64 PROGRAMAS**
TOTAL DE ASIGNATURAS EN TEMAS DE GESTIÓN DE RIESGOS INCLUIDAS EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL: **47 ASIGNATURAS**
PERIODO EN EL QUE SE APERTURARON LAS PROPUESTAS: **DÉCADA 2000-2010**
NIVEL ACADÉMICO PREDOMINANTE DE LAS INICIATIVAS: **POSTGRADO (Msc - Esp)**

Se presenta a continuación un mapa donde se muestran los hallazgos encontrados por país y el nivel de cobertura alcanzado por estas iniciativas:

Gráfico 7
Mapa resumen de los resultados del inventario de iniciativas académicas para la formación de talento humano en temas de gestión del riesgo de desastre en América Latina



(Fuente LARED-CIGIR)
Nota: Los resultados VALIDADOS (verde) se sustentan en investigación de campo desarrollados por personal de LARED en cada país, mientras que los REFERIDOS (amarillo) identifican aquellos casos en donde no se pudo desarrollar investigación de campo y se optó por revisión documental para identificar las iniciativas de formación.

2. Avances en el plano de la institucionalidad

Estos avances estarían conformados por los avances en los marcos legales nacionales y por los avances en los acuerdos de carácter regional.

- ***Avances en los marcos legales nacionales***

Los resultados anteriores constituyen un indicador interesante de la manera como los actores académicos regionales se están aproximando y apropiando del enfoque de la gestión del riesgo de desastres, esto en el marco de un proceso que bien pudiera estar

coadyuvando a conformar nuevas concepciones, y por ende, nuevas prácticas sociales e institucionales alrededor de este tema[3].

Lo interesante es que estas nuevas concepciones comienzan a plasmarse de manera absolutamente explicita tanto en los marcos legales y normativos de distintos países, como en las agendas políticas y de cooperación regionales. Algunos elementos comunes que se encuentran en estas iniciativas que se vienen dando y que vale la pena destacar a los fines de este estudio son los siguientes:

a) La idea de concebir a la gestión del riesgo de desastres como una prioridad de las políticas públicas nacionales y sus estrategias de desarrollo y que concibe a la gestión de riesgos como un condicionante de sostenibilidad de los esfuerzos desarrollo.

b) El esfuerzo por promover el tratamiento de la gestión de riesgo bajo principios de corresponsabilidad y descentralización, implican la responsabilidad directa de todos y cada uno de los actores de la sociedad (los gobiernos, agencias internacionales, sociedad civil, sector privado, etc.) obrando en sus respectivos ámbitos geográficos.

c) La prioridad que se le da a la promoción de iniciativas orientadas al tratamiento prospectivo y/o correctivo de los riesgos (prevención y mitigación) y que facilite el abordaje de este problema desde sus causas (el riesgo) y no solo desde sus consecuencias (los desastres).

d) La idea de promover la participación del sector privado en el tema, no como un llamado a la colaboración filantrópica y altruista sino como objeto de importancia en términos de sostenibilidad de sus negocios y rentabilidad de sus inversiones.

Se tabulan a continuación los resúmenes de algunas iniciativas legales que han sido revisadas en el marco de esta investigación y vienen siendo implementadas muy recientemente en diversos países de la región a fin de regular el compromiso para con la gestión del riesgo de desastres.

[3] Un escenario que, como fue explicado antes, bien pudiera sugerir la manera como pudiera estarse gestando una "ciencia normal" que pudiera potenciar una futura "práctica normal" en el tema en la región.

Cuadro 1
Algunas iniciativas legales nacionales de interés, asociadas a la consolidación de la gestión del riesgo de desastres

Lugar	Experiencia
Perú 27/05/2011	En fecha del 26 de mayo de 2011, se publicó el Decreto Supremo 048-2011-PCM, que establece el Reglamento de Ley Nº 29664, del ***Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*** del Perú (SINAGRED). Este marco legal regula los objetivos, composición y funcionamiento del SINAGERD, una instancia creada con la finalidad de identificar y reducir los riesgos de desastres, minimizar sus efectos y atender situaciones de peligro mediante lineamientos de gestión. La norma precisa que dicha ley se aplica a todas las entidades y empresa públicas y en todos los niveles de gobierno, en el sector privado y en la ciudadanía en general y define la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre como el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante desastres. En sus 21 artículos esta Ley regula la organización del SINAGRED, estableciendo que su ente rector es la Presidencia del Consejo de Ministros y estableciendo que la misma está integrada por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Instituto Nacional de Defensa Civil, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y los gobiernos regionales y locales. El articulado de esta norma precisa las atribuciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como del Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los demás integrantes del sistema.
Colombia 24/04/2012	El pasado 24 de abril de 2012 fue promulgada la Ley 1523 en la que se adopta la política nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y se establece el ***Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres***. Este marco legal fue presentado en ese país por el Presidente Juan Manuel Santos (http://www.youtube.com/watch?v=1jFXSdczrAM&feature=relmfu) en el marco de una presentación en la que se explican en detalle las motivaciones y la nueva concepción y la estructura institucional propuesta para llevar adelante esta importante función en pro de la sostenibilidad del desarrollo del país, de la seguridad, del bienestar y calidad de vida de todos los ciudadanos de Colombia. En este marco legal la gestión del riesgo de desastres es concebida como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes destinadas al conocimiento y la reducción del riesgo y al manejo de desastres. Se entiende también que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y con la efectiva participación de la población.
Venezuela 9/01/2009	El 9 de enero del año 2009 aparece en Gaceta Nacional venezolana la ***Ley de gestión de riesgos socio-naturales y tecnológicos***. Un marco legal que define la gestión integral de riesgos como un proceso orientado a formular planes y ejecutar acciones de manera consciente, concertada y planificada, entre el Estado y los particulares a fin de reducir el riesgo de desastres. En su articulado se define una Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos Socio-naturales y Tecnológicos como un ejercicio transversal a todas las instancias del Poder Público y los particulares orientado a evitar o disminuir los niveles de riesgos en el territorio nacional y a generar capacidades para afrontar desastres, fomentando la incorporación activa de las instituciones

Venezuela 9/01/2009 (continuación)	públicas y privadas, así como la participación permanente de la comunidad, en su implementación. En ese articulado se establece que toda persona natural o jurídica, pública o privada, está obligada a cumplir con la política nacional de gestión integral de riesgos socio-naturales y tecnológicos, conforme al principio de corresponsabilidad que subyace en el proceso de desarrollo sustentable del país. Este principio, también implica la responsabilidad que tiene el Estado, el Sector Privado y las Comunidades de promover en la educación y en la cultura, aspectos de prevención y mitigación de riesgos, así como de preparación permanente, atención, rehabilitación y reconstrucción en casos de emergencias y desastres. También se establece en esa norma que las comunidades organizadas y las instituciones de protección civil y atención de emergencias tendrán la capacidad de ejercer una función contralora del riesgo que se construye en sus entornos, y que podrán denunciar ante las instancias competentes, a los entes públicos y/o privados, o a los particulares cuyas acciones u omisiones contribuyan a generar escenarios de riesgos socio-naturales y/o tecnológicos dentro de su localidad.
Ecuador	El Ecuador ha elevado la Gestión de Riesgos al nivel de Política Pública mediante mandatos constitucionales. El artículo No. 389 determina que el ***Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos*** está compuesto por las unidades de gestión de riesgo en todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. Por otra parte el artículo No. 390 de la Constitución señala que los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Según este principio, cuando las capacidades para la gestión del riesgo en una instancia sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio, respetando siempre las competencias. Adicionalmente la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en el Artículo No. 11, literal "d", señala que "La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría de estas labores la ejerce el Estado a través de la ***Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos***".
Haití 2012	A principios del año 2012 el ministro del interior de Haití Thierry Mayard-Paul, y la encargada del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) Helen Clark, lanzaron en el marco de una ceremonia de validez histórica el "***Plan de Reducción de Riesgo Sísmico en el Norte de Haití***". Esta iniciativa Nacional cuenta con el apoyo del UNDP, de distintos socios nacionales y del Sistema Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres de Haití que está adscrito al Ministerio del Interior. Según Helen Clark de UNDP, "esta es una de las primeras veces que un país en vías de desarrollo aprovecha las medidas para disminuir la vulnerabilidad de su pueblo y de su economía de cara a futuros terremotos. Con este proyecto se ha sugerido que se genera un hito en la historia de ese país caribeño y que le acredita al gobierno haitiano el que por vez primera decidiera implementar una estrategia proactiva de reducción de riesgo orientada a evitar que se consoliden a futuro las condiciones que pudieran permitir una tragedia similar a la que golpeó a Puerto Príncipe y sus alrededores el 12 de enero de 2010". En sus declaraciones sobre este tema el Ministro Mayard-Paul comentó, "Que el gobierno haitiano optó por tomar acción, en lugar de esperar el próximo terremoto, tormenta o huracán, como parte de nuestra estrategia nacional de descentralización. Estamos implementando una estrategia muy proactiva para la reducción de riesgo para proteger a nuestro pueblo y nuestra economía como una manera de fortalecer nuestras comunidades en todo Haití, en total alineamiento con nuestra estrategia de descentralización".

Vale finalmente la pena destacar que si bien la consolidación de marcos legales como los que han sido referidos pueden representar una estrategia interesante para consolidar nuevas y más integrales formas de afrontar la problemática de la reducción de los desastres, la aprobación de dichas leyes no debe ser entendida como un condicionante para que los procesos que la gestión del riesgo de desastres promueve se lleve a cabo. Esto es así debido a que, al ser la gestión del riesgo de desastres un condicionante de sostenibilidad del desarrollo sectorial, su implementación bien pudiera darse en el marco de las regulaciones que rigen dichos esfuerzos sectoriales y sus inversiones.

A manera de ejemplo creemos que un par de casos regionales pudieran ser interesantes dado que sugieren una suerte de adopción implícita de los lineamientos que promueve el enfoque de la gestión de riesgos de desastres en el marco de los planes de desarrollo nacionales. Estos ejemplos lo constituyen los casos de Chile y de México.

Sobre el primero de estos vale la pena recordar que a las 3:30 am del sábado 27 de febrero del 2010, un terremoto de 8,8 grados en la escala de Richter (el mayor registrado en aquel momento en los últimos 50 años en el planeta y el quinto mayor de los últimos 1.200 años, según el Servicio Geológico de EE.UU.) sacudió con violencia a Chile. Sus efectos se extendieron por más de 300 kilómetros de costa, azotando a cinco ciudades con más de 100.000 habitantes y a otras cuarenta y cinco ciudades de más de 5.000 habitantes.

Al poner en perspectiva la magnitud de ese terremoto con datos de EMDATA que sugieren que a raíz del mismo unas 500 personas perdieron la vida, se hace claro que con aquel terremoto, Chile le dio un ejemplo al mundo sobre el éxito de las normas de construcción y las políticas de sostenibilidad urbana que han sido implementadas a partir de las lecciones que dejaron eventos similares vividos en ese país en el pasado. Una política que permitió que un terremoto sencillamente descomunal y con el potencial de generar decenas e incluso cientos de miles de muertes en cualquiera de nuestros países, solo colapsara unas pocas edificaciones y se tradujera por ende en niveles de morbi-mortalidad relativamente muy bajos.

Con relación al caso Mexicano, se han reconocido (Foro Económico Mundial – Citado por El Economista, 2011) los pasos que se han dado en ese país en temas vinculados a la prevención de desastres de origen natural y en particular a los niveles de exposición a la amenaza sísmica que en esa sociedad existen. Según estas opiniones los avances que se han registrado, lejos de limitarse a la efectividad de los preparativos de respuesta y el buen manejo de las consecuencias que se ha dado luego de algunos eventos recientes, incluyen los logros asociados a… "una visión de la reducción del riesgo de desastres que se observa en la reducción significativa de los daños y el número de víctimas mortales que se ha podido evidenciar desde el terremoto de 1985, pasando por el terremoto de Colima en el 2003, hasta los eventos sísmicos registrados en los últimos dos años".

Se ha destacado también que a parte de los pasos que a raíz del terremoto de 1985 se han dado en ese país en términos de la mejora de control y difusión de códigos de la construcción y la microzonificación y gestión local de riesgos, también han sido desarrolladas iniciativas nacionales para la protección financiera que han incluido la oportuna contratación de bonos de catástrofe con algunos bancos internacionales que minimicen el potencial impacto económico que pudiera darse de ocurrir un desastre de importantes magnitudes en ese país.

Desde luego que ante referencias como las anteriores es posible que surjan voces disidentes, que dudan o están en franco desacuerdo con lo que se pudiera estar haciendo en función de reducir el riesgo de desastres, sin embargo la intención acá, lejos de defender lo que pudieran sostener las fuentes revisadas, es sencillamente demostrar que es perfectamente posible promover acciones concretas e incluso políticas de Estado que fomenten los principios que la gestión del riesgo de desastres promueve, sin que para ello sea indispensable contar con leyes específicas sobre el tema como las que recientemente vienen apareciendo en buena parte de nuestros países.

- ***Avances en los acuerdos de carácter regional***

También en diversos foros regionales el tema de la gestión de riesgos de desastres viene propiciando la implementación de decisiones, políticas y agendas de trabajo y cooperación muy interesantes. A manera de ilustrar este hecho resumiremos brevemente dos experiencias que resultan particularmente interesantes: La Implementación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo (PCGIR) que viene promoviéndose desde el Sistema de Integración Centroamericano con la participación activa del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), y los Mandatos emanados de la reciente Cumbre de Las Américas (Cartagena 2012) sobre el tema de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres.

Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo (PCGIR)

Frente al alto impacto que han tenido los desastres en Centroamérica y el Caribe y luego de las lecciones dejadas por el Huracán Mitch y otros desastres de gran magnitud, los países centroamericanos han venido reconociendo las causas económicas, sociales y ambientales que subyacen en la generación de sus escenarios de riesgos y que predisponen este tipo de desastres y sus impactos. Ante este hecho se ha venido concretando una serie de decisiones políticas y la adopción de instrumentos y mecanismos internacionales y regionales para el fortalecimiento de las instituciones responsables de promover y coordinar la reducción del riesgo de desastres.

En la XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice, conocida como la XX Cumbre (Guatemala, octubre 1999), se marcó un hito muy importante en la generación de lineamientos políticos e institucionales para abordar la relación entre riesgo, los desastres y el desarrollo en esa región de las Américas. Los mandatarios en aquel entonces reconocieron la necesidad de generar "un compromiso centroamericano integral e intersectorial, público y privado así como de la comunidad en general" que permitiera la adopción de una ambiciosa visión sistémica del problema que fue planteada en el "Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica".

Al amparo de dicho Marco Estratégico, se ha incorporado la gestión del riesgo en múltiples iniciativas de política y gestión regional para el agua, medio ambiente, agricultura, salud, educación, vivienda, obras públicas, seguridad alimentaria, entre otros. Todo esto en el marco de un contexto que ha sido recogido en un Plan Regional de Reducción de Desastres, y más recientemente en la *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo* (PCGIR) que viene promoviendo el Sistema de Integración Centroamericano con el apoyo y la participación activa del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

La Cumbre de las Américas – Cartagena 2012

Un último ejemplo interesante y reciente que ilustra el avance que el tema de la reducción del riesgo viene adquiriendo como estrategia de sostenibilidad del desarrollo,

lo constituyen las declaraciones y los acuerdos que de manera conjunta establecieron los líderes de todas las naciones del Continente Americano, reunidos en el marco de la VI Cumbre de Las Américas que se desarrolló en Cartagena (Colombia) en Abril del 2012.

En este foro continental fue considerado por primera vez el tema de la reducción de los desastres como uno de los tópicos centrales de discusión de la agenda de los Presidentes del continente, y del debate que estos sostuvieron emanaron seis mandatos muy interesantes que son presentados a continuación:

MANDATOS PARA LA REDUCCIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES:

1) Reafirmar que la gestión del riesgo de desastres es una prioridad de las políticas públicas nacionales y sus estrategias de desarrollo.

2) Priorizar la asignación de recursos y el diseño de estrategias de protección financiera, según corresponda, encaminadas a mitigar el impacto social, económico y ambiental de los desastres, con el apoyo de entre otras, las instituciones financieras subregionales, regionales e internacionales.

3) Fortalecer nuestras plataformas institucionales para la gestión del riesgo de desastres, en colaboración con los mecanismos subregionales, regionales e internacionales a través de estrategias de ayuda mutua y cooperación solidaria, con el fin de facilitar la investigación conjunta, el intercambio de conocimientos, información, mejores prácticas y experiencias aprendidas sobre la temática, y la transferencia de tecnologías bajo términos mutuamente acordados.

4) Fortalecer los instrumentos regionales y subregionales e iniciativas existentes en materia de reducción y gestión del riesgo de desastres y asistencia humanitaria y los mecanismos de coordinación y cooperación horizontal para generar sinergias, haciendo énfasis en la importancia de la coordinación.

5) Trabajar con las instituciones financieras subregionales, regionales e internacionales con miras a mejorar los mecanismos de financiación para la adaptación al cambio climático, la mitigación, la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción, orientados a la reducción y gestión del riesgo de desastres y al fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y naciones que son vulnerables o afectadas por los desastres.

6) Designar, donde sea necesario, y fortalecer donde ya existan, puntos focales nacionales e institucionales para fomentar una más eficiente coordinación entre los organismos del sistema interamericano, los organismos y las organizaciones internacionales y regionales y los mecanismos subregionales y promover el uso de herramientas virtuales en este contexto, con el objeto de hacer más rápida y eficaz la respuesta ante emergencias y catástrofes.

Vale la pena hacer el ejercicio de delinear brevemente de qué manera estos lineamientos pudieran ser asumidos por cualquiera de los entes de desarrollo que operan en nuestros países o incluso en nuestra región. En este sentido resulta en principio obvio que tanto la lectura como los compromisos particulares que cada ente de desarrollo pudiera asumir ante estos seis mandatos dependerán de la naturaleza, del ámbito sectorial y del espacio geográfico de acción propio de cada ente.

A manera de ejemplo, exploremos muy brevemente los posibles modos como el SELA pudiese responder ante estos lineamientos. Recordemos que el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) fue constituido como un organismo regional intergubernamental, con sede en Caracas (Venezuela), que está integrado por 28 países de América Latina y el Caribe con el objetivo de promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales.

Este carácter de ente impulsador de la cooperación y la integración económica entre países de América Latina y el Caribe invita a que de los seis mandatos mencionados, resulten de particular interés aquellos que con más fuerza invitan a la generación de políticas de cooperación financiera e inversión en el tratamiento prospectivo y correctivo de escenarios regionales de riesgo y por ello pudieran resultar de especial interés los planteamientos que se hacen en los mandatos 1ro, 2do, 3ro y 5to.

Con relación al primero de los mandatos pudiera referirse que, si bien el mismo pudiera ser señalado como uno de los planteamientos más contundentes de los aprobados, posiblemente su grado de generalidad dificulta la instrumentación directa de acciones concretas. Sin embargo es innegable que el contenido del mismo justifica que un sistema permanente de cooperación económica y social intrarregional que promueve la consulta y coordinación de las posiciones de los países de América Latina y el Caribe ante temas de desarrollo como lo es el SELA, no promueva algunas acciones en función de la reducción del riesgo de desastres.

Vale la pena recordar que desde el momento de su fundación (Panamá 1975) el SELA ha entendido que el tema de los desastres debía ocupar parte de su agenda, sin embargo, en aquel momento el quehacer que se demandaba a la institución era esencialmente el de facilitar la cooperación y la asistencia regional una vez ocurridos los desastres[4]. El reto que la gestión de riesgos de desastre impone no solo es el de responder al desastre, sino minimizar el riesgo de los modelos regionales de desarrollo que hacen al desastre posible, y esto demanda un auténtico ejercicio de reingeniería que permita incorporar la Gestión del Riesgo en los propósitos fundamentales de esta organización.

Con relación a las acciones que pudieran sugerirse de los mandatos 2do, 3ro y 5to pudiéramos mencionar que estos sí van mucho más a lo concreto y presentan de cara al SELA la posibilidad de promover iniciativas, estudios y estrategias pertinentes con el quehacer de sus acciones. Es desde allí que se hace posible explorar mecanismos que pudieran hacer del SELA un espacio articulador, recopilador y promotor de buenas prácticas asociadas al diseño e instrumentación de estrategias financieras para la reducción del riesgo. Un espacio donde dichas prácticas fueran seleccionadas en base al desarrollo de estudios rigurosos de relaciones costo-beneficio, donde existan análisis comparativos de oportunidades y mecanismos financieros regionales para la prevención-mitigación de riesgos, así como de bases de datos de recursos que pudieran ser puestos a la orden de los actores de desarrollo económico y sectorial (públicos o privados) que operan en sus países miembros y que tuviesen interés en desarrollar iniciativas concretas alrededor de la reducción del riesgo de desastres, etc.

Lo que se ha querido ilustrar con este breve ejemplo es que el llamado que actualmente se viene haciendo en nuestra región a fin de promover la gestión del riesgo de desastres,

[4] Esto está expresado en el objetivo L de su Convenio fundacional, el cual expresa que uno de los objetivos del SELA será el de "Apoyar los esfuerzos de ayuda a los países que afronten situaciones de emergencia de tipo económico, así como las provenientes de desastres naturales".

tanto en los niveles nacionales como regionales, constituye un llamado abierto a todos y cada uno de los actores del desarrollo en el que cada uno de esos tiene que diseñar e instrumentar sus propias agendas de acción. Este constituye uno de los retos, una de las oportunidades y a la vez uno de los riesgos más complejos que la gestión del riesgo de desastres actualmente impone a nuestras agendas de desarrollo.

V. ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ENTENDIMIENTO

El entender la gestión del riesgo de desastres como un condicionante de sostenibilidad de las políticas y las estrategias de desarrollo acarrea sin duda diversos inconvenientes a la hora de promover agendas concretas de acción. Estos inconvenientes se exacerban en la medida que dicho enfoque se abre espacios en condiciones de resistencia institucional propias de los cambios de paradigma.

1. De los riesgos de la gestión del riesgo

Estos y otros hechos han propiciado en distintas ocasiones en nuestra región se hayan presentado inconvenientes y desencuentros institucionales al tratar de instrumentar iniciativas en este sentido. En base a dichas experiencias algunos autores[5] han advertido sobre los riesgos que deben ser considerados a la hora de pretender instrumentar políticas de gestión de riesgos, y sobre este particular nos atreveríamos a resumir a continuación cinco aspectos que consideramos relevantes a los fines de este trabajo:

1) La gestión de riesgos de desastres no se logra simplemente con un cambio de nomenclatura en que sustituya las etiquetas que tradicionalmente se le han dado a aquellas instancias institucionales responsables de las labores de administración de desastres, por la de "Gestión de Riesgos". Por el contrario este enfoque invita a diferenciar el tratamiento que se debe dar al problema de los desastres en sus causas (promoviendo el tratamiento prospectivo y correctivo de escenarios de riesgo) y en sus consecuencias (garantizando la efectividad de esfuerzos de preparación y respuesta ante desastres).

2) La gestión del riesgo de desastres, lejos de ser un enfoque "fisicalista"[6] y tecnocrático que centra su quehacer en la caracterización geoespacial de los niveles de amenazas y vulnerabilidad de una localidad. Constituye un esfuerzo mancomunado que se empeña en la búsqueda permanente de las raíces del problema en las prácticas institucionales que cotidianamente, por desconocimiento, omisión o incompetencia construyen el riesgo.

3) La gestión de riesgos de desastres lejos de poder ser instrumentada con la consolidación de estructuras institucionales que de manera "departamentalizada" se abrogan la responsabilidad de reducir el riesgo, propicia y facilita un replanteamiento de competencias entre todos y cada uno de los actores públicos, privados y sociales en que se que transversalicen responsabilidades especificas asociadas en el tema. La estrategia que en esta priva, lejos de limitarse a la creación de aparatos y oficinas institucionales que atiendan el tema de forma unilateral, promueve la coordinación y apropiación del reto como parte de las practicas cotidianas de la institucionalidad vigente.

---

[5] Para mayor información sobre este tema se sugiere el capítulo "Los Riesgos de la Gestión de Riesgos", contenido en el libro "Gestión de Riesgos: Lineamientos para la Instrumentación de una Política de Estado" de Jimenez V., Linayo A., et al (MCT, Caracas, 2006).

[6] Para mayor información sobre este tema se sugiere revisar el texto "Los Desastres No Son Naturales", de Maskrey A. et al; LARED 1992. (disponible en www.desenrredando.org)

4) La gestión de riesgos, lejos de ser un discurso bien intencionado, etéreo y poco factible de aplicar, invita a la concreción de mecanismos, herramientas, programas, proyectos y acciones de impacto directo que intervengan las causas del problema y/o que incidan en las capacidades de preparación que permitirán atender eficazmente eventuales desastres.

5) La gestión del riesgo de desastres, lejos de entender que el papel de las comunidades en esta cruzada se limita al de ser "receptoras pasivas" de los lineamientos institucionales que se les brinda exclusivamente a fin de saber qué hacer "antes, durante y después de desastres", propicia que estas se incorporen activamente a la tarea de definir y promover labores y estrategias de desarrollo local que faciliten la prevención y mitigación de los riesgos de su entorno.

Los aspectos previamente resumidos no hacen más que demostrar los niveles de complejidad que subyacen detrás de cualquier iniciativa empeñada en promover mecanismos integrales orientados a reducción el riesgo de desastres como los que se vienen promoviendo de un tiempo para acá en nuestra región. Unos niveles de complejidad que invitan de comúnmente a proponer abordajes y estructuras organizacionales caracterizadas por su carácter "sistémico", y sobre las cuales bien vale la pena hacer algunas reflexiones fundamentales como las que trataremos de introducir a continuación.

2. Sobre la noción de "sistemas" de los Sistemas para la Reducción del Desastres

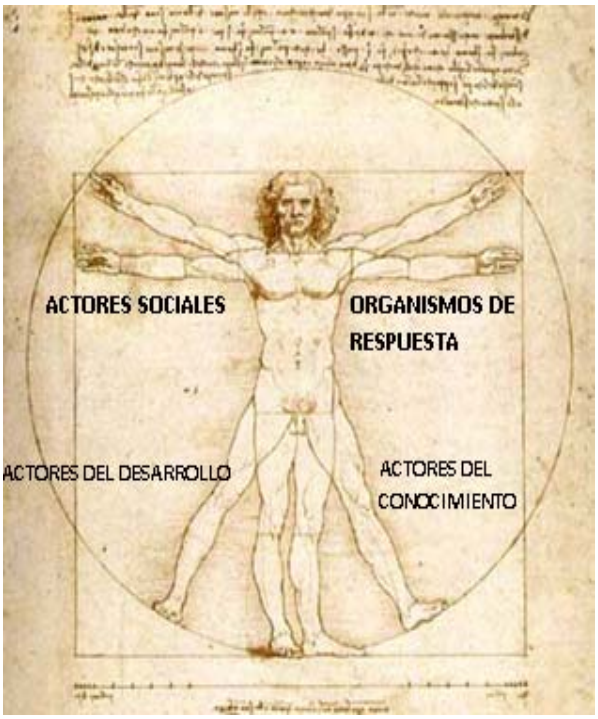
El concepto de *sistema* surgido en el marco del llamado pensamiento sistémico y que a mediado del siglo pasado propusieran Bertalanffy y Bogdamov[7], ha dado pie a importantes avances en distintas disciplinas del quehacer humano, y el éxito registrado en su adopción se hace fácilmente comprensible cuando insertamos la complejidad intrínseca que dicho término permite en el contexto de complejidad creciente que ha caracterizado al quehacer humano durante las últimas décadas.

El proceso de universalización de la noción de sistema trajo consigo numerosos e incuestionables beneficios, sin embargo también ha suscitado algunos inconvenientes asociados a la existencia de un uso indiscriminado y, con frecuencia, poco riguroso e infundado del mismo en diversos contextos. La existencia de esta mala praxis resulta interesantemente recogida por Fernando Savater cuando sostiene que "Es posible comprobar que detrás de las ideas de complejidad se esconden invariablemente o grandes niveles de erudición, o grandes niveles de estupidez".

Uno de los espacios donde pareciera ser útil precisar la manera como se hace uso del concepto de sistema es en el ámbito de los sistemas de reducción y/o gestión de riesgos de desastres. Desde luego que la pertinencia del término en estos casos se hace obvia cuando se considera la complejidad y la multiplicidad de las tareas y de los actores que deben intervenir a los fines de lidiar integralmente con la problemática de los desastres, tanto en el abordaje de sus causas como en la atención de sus consecuencias. En este marco es común escuchar en nuestra región sobre la existencia de *sistemas* nacionales de Defensa Civil, o de Protección Civil, o de Gestión de Riesgos, o de Prevención y Atención de Desastres, etc. En todos los casos, el uso del concepto se basa en la necesidad de poder hacer referencia a un conjunto de actores sociales e instituciones articulados de alguna manera, a fin de lograr reducir el impacto de los desastres.

[7] Diversas posiciones se mantienen alrededor de la autoría del movimiento de sistemas. Autores como Checkland y Schooles sugiere al biólogo Von Bertalanffy como creador del mismo, sin embargo investigadores como Dudley y Pustylnik sostienen que estos créditos corresponden al ruso Bogdanov. En cualquiera de los casos esta controversia no resulta relevante a los fines de este documento.

A la hora de tratar de caracterizar a estos sistemas, lo primero que ha de preguntarse es, cuáles pudieran ser las partes que los integran, y en este sentido, se ha sugerido (Linayo,2005) que, a los fines de bosquejar una aproximación a los tipos de actores que deberían ser incorporados en un sistema de gestión integral de riesgos de desastres pudiera ser ilustrativo hacer uso del conocido dibujo del "hombre virtuoso" de Leonardo Da Vinci, dado lo que implícitamente sugiere esta imagen en términos de convergencia, proporcionalidad, articulación y coordinación de "partes". En el marco de este símil se ha propuesto la articulación de 5 actores que, a manera de la cabeza, los brazos y las piernas de dicha figura, deben lograr un sistema concurrente y armónico de Gestión de Riesgos. Estos componentes son los actores sociales (brazo izquierdo), los organismos de respuesta (brazo derecho), los actores del conocimiento (pierna izquierda), los entes del desarrollo (pierna derecha) y el alto gobierno (cabeza).



Vale mencionar que, incluso reconociendo que pudiesen existir aproximaciones distintas sobre el número y el tipo de "piezas" que deben ser integradas en un sistema de gestión de riesgos, en el contexto regional pareciera demostrarse que ha existido convergencia alrededor de la idea de que las formas de organización a ser conformadas deben basar sus diseños en base a grandes estructuras nacionales, de carácter piramidal, con canales de comunicación, coordinación y subordinación perfectamente establecidos.

Diversas razones pudieran haber propiciado la predominancia de este tipo de enfoques, sin embargo, la experiencia regional de las últimas décadas pareciera demostrar la poca eficacia que ha tenido este tipo de estructuras en lo referente a la consolidación de políticas y programas nacionales de carácter permanentes destinados a promover el tratamiento prospectivo y correctivo del riesgo, y con ello la causalidad de los desastres.

A los fines de propiciar formas alternativas de integración y operación de estos aparatos institucionales pudiera resultar útil mirar los modos cómo ha evolucionado el pensamiento sistémico y el análisis organizacional a lo largo del último siglo. En este sentido vale la

pena confrontar aunque sea de manera muy general, dos modos cronológicamente lineales de entender la noción de sistemas y de diseñar formas organizacionales. El primero de estos basado en un enfoque mecanicista y el segundo en un enfoque denominado organicista.

Sobre los origines y los principios del enfoque sistémico mecanicista pudiéramos referir que ya a finales del siglo XIX, la complejidad de los procesos productivos que se gestaban en el marco de la revolución industrial exigieron el abordaje de la complejidad de las estructuras organizacionales. En aquel momento, la respuesta que se dio se basaba en entender la complejidad organizacional de manera similar al de un conjunto de piezas que, al ser adecuadamente articuladas, garantizan el funcionamiento de una máquina.

A grosso modo, la visión mecanicista de las organizaciones supone ver a estas compuestas de piezas básicas o elementales que interactúan mecánicamente para realizar los procesos que de ella se esperan, al igual como lo hacen las piezas de un reloj. Un elemento interesante a resaltarse acá es que, así como toda máquina supone la preexistencia de un "dueño" que la diseña y la controla en función de que cumpla adecuadamente sus tareas, el enfoque mecanicista del diseño organizacional presupone también la necesidad de contar con estructuras, procedimientos y protocolos que faciliten el seguimiento, la coordinación, la subordinación y el control de los procesos que en ella se gestan, lo que presupone la idea de separación entre la maquina y su dueño, observador o agente interesado por administrar, controlar y mejorar su funcionamiento.

Estos principios parecieran ser los que han configurado la mayor parte de las formas institucionales que en la actualidad nos rodean. De allí viene que las estructuras educativas, de salud, de seguridad, de defensa civil, etc., se sostengan en diseños organizacionales basados en grandes estructuras nacionales, comúnmente de carácter piramidal, con canales de comunicación, coordinación y subordinación perfectamente establecidos, y que cuentan siempre con algún "dueño" que hace el papel de un "director de orquesta" que se rigen por una "partitura" previamente establecida y que respeta rigurosamente el ritmo que dicho director establece.

El enfoque sistémico mecanicista sufrió un "punto de quiebre" importante a mediados del siglo XX con la aparición de las ideas del biólogo Bertalanffy. Este último sostenía que si aceptáramos que un organismo es una estructura conformada por un conjunto de partes, dicho organismo, como unidad, posee propiedades que ninguna de sus partes individualmente posee. Por ejemplo, todos los seres vivos tienen materia, sin embargo la vida demuestra no ser mera materia sino una propiedad emergente de la materia misma. Así mismo, las partes u órganos de un ser vivo trabajan armónicamente en función del todo, cooperando para que el todo logre sobrevivir, manteniendo su unidad, adaptándose a diferentes ambientes y diferentes situaciones, etc. En este caso, las partes se influencian mutuamente y estas influencias permiten cambios en la naturaleza y el funcionamiento intrínseco del sistema que potencian su habilidad de mantenerse en continua evolución.

El concepto de sistema y de organización que emerge de estas ideas sugiere dejar en un segundo plano las estructuras verticales de regulación y subordinación, y enfatizar el papel de la definición de adecuados procesos de comunicación y autorregulación. En este mismo sentido son interesantes las definiciones de Checkland cuando sostiene: "Un sistema es un todo organizado y autorregulado, que tiene propiedades emergentes y

que en principio se caracteriza por su habilidad de sobrevivir a un medio ambiente cambiante gracias a sus procesos internos de comunicación autorregulación.

La relevancia que estos conceptos tienen a la hora de diseñar estructuras nacionales y/o regionales para la gestión de riesgos de desastres en el ámbito latinoamericano y caribeño se evidencia en la posibilidad que estos nos brindan a conciliar visiones cónsonas con las distintas expectativas que sobre estas estructuras pudieran existir. Este abordaje conciliador entre los enfoques mecanicistas y organicistas pudiera propiciar que a los efectos de coordinar los esfuerzos de actores sociales e institucionales que exige el establecimiento de protocolos articulados de preparación y respuesta ante desastres (las consecuencias del riesgo construido) pudieran favorecerse estructuras piramidales de tipo jerárquicas, con canales de subordinación y comunicación pre-establecidos y claros, similares a los que se promueven desde el mecanicismo.

Por el contrario, ante la complejidad y multiplicidad de actores, procesos y tareas que deben ser considerados a los efectos de lidiar de forma permanente con el problema de la reducción de las causas del riesgo (prevención y la mitigación), pareciera ser interesante promover diseños organizacionales de corte organicista, mucho más enfocados en la definición y promoción de procesos e instrumentos que faciliten la transversalización y autorregulación de los distintos actores, que en la consolidación de mecanismos verticales de coordinación, regulación y control.

El establecimiento de este u otro tipo similar de acuerdos será fundamental a fin de minimizar malos entendidos y enfrentamientos entre los distintos ámbitos institucionales que están obligados a protagonizar los procesos de consolidación de las iniciativas para la gestión integral del riesgo de desastres que se vienen promoviendo actualmente en América Latina y el Caribe.

VI. EL SECTOR PRIVADO ANTE EL NUEVO ESCENARIO DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Los esfuerzos que deben propiciarse a fin de fomentar los escenarios de acuerdo y cooperación institucionales que la gestión del riesgo de desastres demanda, abren la posibilidad de incorporar en esta cruzada a actores que, si bien no han sido comúnmente parte de esfuerzos para la reducción de los desastres, cuentan hoy con la motivación, las capacidades y el potencial de propiciar formas prometedoras de cooperar para con este tema. Entre estos actores destaca sin duda las alianzas que pudieran ser desarrolladas con representantes de los distintos ámbitos que integran hoy el sector privado regional.

Partiendo del hecho de que la cooperación del sector privado ante escenarios de desastres no es nueva y que el apoyo de estos actores ha estado presente en todos los desastres que se han registrado en nuestra región durante los últimos años, pareciera que lo que se viene dando ante el cambio de enfoque en la región es una invitación a promover mejoras tanto en los mecanismos como en los fundamentos sobre los cuales los actores privados pudieran involucrarse de cara a los nuevos retos que impone la reducción del riesgo de desastres.

Se ha sugerido[8] que uno de estos retos es el de promover más y mejores prácticas de cooperación pública-privada, particularmente en términos de la integralidad, la sostenibilidad, la pertinencia y la rentabilidad que pudieran representar estos esfuerzos de cara a los intereses de los entes privados. De lograrse esto pudiera abrirse una auténtica ventana de oportunidad a fin de permitir que la cooperación público-privada que se ha venido dando alrededor de la reducción de los desastres durante los últimos años, deje de sesgarse al tratamiento exclusivamente asistencialista de las contingencias una vez que estas aparecen, y comience a promoverse a través de un enfoque mucho más prospectivo y sostenible.

En este sentido, un esfuerzo que debería promoverse es el de continuar identificando, sistematizando y analizando mecanismos que pudieran ser utilizados a fin de mejorar el escenario de la reducción de desastres en América Latina y el Caribe, en los que la inclusión del sector privado, además de constituir una oportunidad de cooperación a disposición de los gobiernos de la región, también representen una inversión rentable para los interesas privados, particularmente en términos de seguridad de sus bienes e instalaciones, continuidad de negocio y consolidación de su imagen corporativa.

Esta rentabilidad se hace evidente ante datos como los recogidos en el marco de estudios como el realizado por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA citado en SELA 2011) cuando sostienen que un 40 por ciento de los negocios que se cierran a causa de un desastre nunca logran reabrir sus puertas y que otro 25 por ciento que trata de reabrir sus operaciones comerciales fracasan en un período de un año. Este tipo de datos invitan sin duda a considerar la participación del sector privado regional en el esfuerzo por reducir el riesgo de desastres en sus ámbitos de operación.

A los fines de estructurar de algún modo la manera cómo la participación público-privada pudiera hacerse efectiva ante el complejo reto que representa la reducción de desastres, se ha sugerido considerar la propuesta desarrollada por Cardona (2001, 35), quien propone que el abordaje integral de la problemática del riesgo de desastres contemple agendas de trabajo divididas en cuatro ámbitos fundamentales de acción:

- *La identificación y caracterización del riesgo:*
  Centrada en el desarrollo de esfuerzos destinados a conocer tan detalladamente como sea posible los niveles de amenaza y vulnerabilidad al que se pudiera estar expuesto.
- *La prevención y mitigación del riesgo:*
  Focalizada en el diseño e implementación de medidas que promuevan tanto evitar la exposición de nuevos desarrollos ante amenazas conocidas (tratamiento prospectivo), como el reducir los niveles de vulnerabilidad de desarrollos existentes ante niveles de riesgo conocidos (tratamiento correctivo)
- *La preparación ante escenarios de desastres:*
  Centrada en fortalecer las capacidades operacionales internas y de coordinación interinstitucional que garanticen una respuesta rápida y eficientemente ante la ocurrencia de desastres.
- *La transferencia del riesgo:*
  Centrada en promover la transferencia del riesgo financiero involucrado en la potencial perdida de bienes que pudiera darse a la hora de un desastre y que se traduce en la implementación de políticas de seguros y reaseguros.

[8] SELA "Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y sector privado en la reducción de riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos" (SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11) Año 2011.

A continuación resumiremos algunos aspectos que han sido sugeridos a los fines de promover la participación pública-privada de cara a los distintos ámbitos de acción descritos.

1. La participación privada en la preparación y la respuesta ante desastres

Si es cierto que la lógica en el abordaje del problema del riesgo de desastres debería obedecer inicialmente al tratamiento de las causas el problema (el riesgo y su gestión) y subsecuentemente al tratamiento de las consecuencias (la respuesta ante desastres), procederemos a abordar este tema inicialmente desde las consecuencias, desde la preparación y respuesta ante el desastre, y la razón para ello obedece a que este es el ámbito de participación público-privada más voluminoso y donde más experiencias se pueden referir.

Las razones de lo anterior pudieran asociarse al apoyo solidario y masivo que el sector privado suele brindar ante casos de desastres. La más común de estas manifestaciones de solidaridad se da en casos de desastres que afectan al país o a la región en donde cada actor privado desarrolla sus operaciones, sin embargo con mayor frecuencia surgen ejemplos de solidaridad privada que comienzan a desdibujar las fronteras nacionales que existen en América Latina y el Caribe[9], y empieza integrarse y hacerse efectiva por la vía de los mecanismos de cooperación multinacionales que operan en buena parte de nuestra región.

Lo expuesto sugiere que el esfuerzo que se requiere implementar a fin de promover la participación público-privada en labores de respuesta no es el de motivar la participación ni la colaboración del sector privado, sino fomentar mayores niveles de eficiencia y coordinación en la manera como dicha cooperación se presta. En este sentido es fundamental partir del principio que sugiere que la eficiencia de cualquier tipo de ayuda humanitaria es directamente proporcional a los niveles previos de preparación y de coordinación que existen entre quienes donan y quienes reciben dicha ayuda[10].

A fin de solventar los retos existentes en este sentido, se vienen gestando distintas iniciativas internacionales, regionales y nacionales empeñadas en fortalecer las capacidades de preparación y respuesta ante desastres del sector privado. Algunas de estas iniciativas son promovidas por diversas instituciones regionales focalizadas en la asistencia ante casos de desastres (OFDA/USAID, La Cruz Roja Internacional, OMS/OPS, OCHA, UNISDR, etc.) mientras que en otros casos los esfuerzos parten de las organizaciones encargadas de la preparación y respuesta ante desastres existentes en algunos países de la región.

Sobre los fundamentos conceptuales que pudieran definir las bases y la naturaleza de la articulación de los actores privados ante escenarios de desastres, podríamos decir que lo que acá se impone es optimizar la adscripción de estos actores dentro de las estructuras jerárquicas funcionales y de corte mecanicista que el tratamiento *ex-post* de los desastres demanda. Con ello se garantizarían mayores niveles de coordinación y efectividad en los esfuerzos conjuntos que deberían desarrollar actores sociales, institucionales y privados, abriéndose además la posibilidad de que dichos esfuerzos operen en base a protocolos articulados de respuesta conformados en base a estructuras piramidales de tipo jerárquicas (mecanicistas), con canales de subordinación

---

[9] Una vasta cantidad de ejemplos sobre este tipo de acuerdos público-privados se puede encontrar en el documento *"Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y sector privado en la reducción de riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos" (SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11)* desarrollado por el SELA en 2011.

[10] Destaca sobre este punto los trabajos que ha desarrollado tanto la OPS-OMS como aportes de múltiples agencias dedicadas al apoyo humanitario (http://www.paho.org/spanish/ped/pedhumes.pdf)

y comunicación pre-establecidos y claros, que suelen ser muy eficientes en el tratamiento ex-post de los desastres.

2. La participación privada en la prevención y mitigación de riesgos

Si algo tienen en común las múltiples iniciativas nacionales y regionales que se vienen promoviendo recientemente en procura de reducir el impacto de los desastres es que todas ellas, sin excepción, priorizan como estrategia la gestión prospectiva (prevención) y correctiva (mitigación) del riesgo. Este hecho nos invita a sugerir que igualmente pudiera asumirse que el desafío más importante que debe ser promovido en la relación público-privada para la reducción de riesgos es el dejar de limitar el accionar de estas alianzas alrededor de la preparación y respuesta ante el desastre, y comenzar a obrar en pro de iniciativas que, lejos de limitarse al que hacer antes-durante-después del desastres, propicien condiciones para que el desastre no se genere.

La razón que justifica este llamado, por paradójico que parezca, pareciera ser mucho más clara y entendible para los actores privados que para una parte importante de las instituciones nacionales y regionales especializadas en el tema de la reducción de desastres y se denomina ***rentabilidad.*** En efecto ya se ha advertido (LARED) que aún hoy la mayor distribución de las inversiones que se hacen ante el problema de los desastres corresponde a la atención de desastres ya producidos, siguiendo los programas de reconstrucción post-desastre, luego los preparativos ante contingencias y en un último y muy rezagado lugar las actividades orientadas a reducir la vulnerabilidad y evitar la construcción de escenarios de riesgo. Este hecho sugiere que venimos operando en una especie de lógica inversa que nos mantiene anclados a las labores menos rentables de las que ofrece el espectro de acción que integra la reducción del riesgo.

Este es un hecho que merece ser revisado de cara a un sector privado que siempre ha demostrado sus fortalezas en el cálculo y la toma de decisiones que optimizan las relaciones costo-beneficio, y ante este hecho es fundamental que la institucionalidad regional encargada de promover la reducción del riesgo de desastres incremente el número de opciones que se ofrecen en la actualidad a fin de promover la prevención-mitigación de riesgos en el marco de alianzas de trabajo público-privadas.

Inclusivo a lo interno de sus agendas de operaciones, conviene altamente sugerir a los actores privados el tipo de líneas que ellos pudieran desarrollar a fin de garantizar una mejor incorporación de los aspectos de prevención y mitigación del riesgo de desastres. En este sentido pareciera posible promover en estos el involucrarse en 3 líneas centrales de trabajo: a) La caracterización de las amenazas y vulnerabilidades de sus instalaciones y entornos operacionales; b) La consideración prospectiva del riesgo en sus planes y proyectos de expansión y finalmente; c) La reducción de los niveles de riesgo existentes en su infraestructura operativa en función de estudios de relaciones costo-beneficio.

A los fines de ilustrar el tipo de lenguaje que pareciera pertinente utilizarse a fin de promover este tipo de iniciativas por parte del sector privado citaremos algunos ejemplos vinculados a esfuerzos de mitigación de riesgos estructurales que han sido desarrollados por entes privados y que claramente demuestran cómo estas inversiones pueden llegar a ser de altísimo rendimiento y rentabilidad.

Recordemos que la garantía de seguridad sísmica que la gran mayoría de los códigos de sismorresistencia ofrecen en nuestra región se limita esencialmente al resguardo de la seguridad de las vidas humanas y no al de la seguridad de las propiedades o la continuidad de los negocios. En este sentido debe considerarse que lo que se puede esperar que ocurra a la hora de un terremoto en estos casos es que los edificios

construidos respetando las normas sísmicas no colapsen, sin embargo, esto no excluye que los daños en estos puedan ser muy severos e incluso irreparables.

Esto es un elemento que debe ser conocido por unos actores privados que además de las pérdidas de patrimonio que lo anterior pudiera representar, debe adicionar los costos que pudieran asociarse a la forzosa interrupción de operaciones, los daños que pudieran generarse en sus mobiliarios y equipos, las costos que se darían por la pérdida de cuota de mercado, etc. Todo ello pudiera conformar un discurso capaz de persuadir a un ente privado que opere en zonas de riesgo sísmico para que se preocupe e invierta en la prevención y mitigación de riesgos.

Un ejemplo muy interesante que permite ilustrar las tasas de rentabilidad de estas inversiones lo publicó la empresa de reforzamiento estructural Miyamoto Internacional (disponible en: www.miyamotointernational.com) y hace referencia al costo económico y social que pudiera representar para el ente privado que opera en zonas sísmicas el "no hacer nada" en lo que a la mitigación el riesgo sísmico de sus instalaciones se refiere:

Estudio: Empresa multinacional de alimentos antes del terremoto de 1994 en Los Ángeles

- **Valor de la Facilidad**: $1.3 billones (1993)
- **Ubicación:** Los Ángeles, en el área del epicentro, después del terremoto, rodeado por edificios que habían sido destruidos o dañados severamente
- **Construcción original:** 1954
- **Interrupción potencial de negocios:** Hasta 18 meses

* **Antes:** Previo al terremoto se hizo un estudio de riesgos y algunos de los edificios fueron exhortados a ser examinados más detalladamente. El informe de la deficiencia de los edificios mostraba que tenían una pérdida máxima probable de más del 50 por ciento a causa del uso de anclas inadecuadas para las paredes y paredes de cizallamiento que estaban 40 por ciento sobre estresadas. Las consecuencias potenciales eran un derrumbe parcial y una quiebra extensa que inutilizarían al edificio. El análisis del costo-beneficio mostraba que la mejor opción sería reducir la posibilidad de la interrupción de negocios a menos de una semana. La empresa decidió actualizar el edificio de acuerdo a las recomendaciones de la auditoría de viabilidad estructural.

* **Después:** En 1994, el terremoto masivo de Northridge impactó a este sector. Los pocos daños causados por el terremoto a esta empresa reflejaron una tasa de costo beneficio de 75 a 1 y una interrupción de negocios que fue de solamente 4 días. La compañía calcula que logró prevenir 350 millones de dólares en daños y 400 millones en la interrupción de negocios. Cuando se toma en consideración el potencial de pérdida de cuota de mercado, el total que se evitó en pérdidas sería de 1 billón + de dólares. El costo total de la readecuación era de aproximadamente 10 millones de dólares.

Este tipo de experiencias y este tipo de lenguajes es el que pareciera que debe comenzar promover a la hora de invitar a los actores privados a incorporar las amenazas y riesgos potenciales de desastres de su entorno como parte de sus agendas de operación e inversión.

3. Sobre la transferencia financiera del riesgo de desastres en el sector privado

Se ha reconocido que con frecuencia los actores privados suelen blindar la seguridad de sus inversiones ante casos de desastres por la vía de la adquisición de seguros que transfieran sus riesgos financieros a empresas especializadas de seguros y

reaseguros. En este sentido es útil hacer algunas consideraciones sobre la manera como estas herramientas operan.

Por lo general, no es común que una póliza de seguros cubra pérdidas ocasionadas por la interrupción de las operaciones. También conviene preguntarse qué impacto podría tener en el funcionamiento de una empresa que no resulta afectada directamente por el desastre la pérdida, de sus servicios de telecomunicaciones, de energía u otros servicios básicos, o qué impacto tendría en esta el que se quedase sin suplidores o si la comunidad donde viven sus empleados fuese destruida o aislada.

> "No existe la continuidad de negocios cuando los empleados de una empresa están atrapados en un albergue." Daniel Gallardo, Presidente de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia, Costa Rica

Adicionalmente, si de seguros hipotecarios se refiere, a menudo se desconoce que el seguro hipotecario solamente respalda el balance que todavía queda del préstamo que se le brindó a un empresario, y esto propicia que sin un seguro adicional, el capital y otras inversiones que pudiera tener el actor privado se pudieran perder a causa de un desastre. También debe considerarse que de la cantidad que el seguro proporcionaría en estos casos pudiera ser necesario calcular los deducibles y que en estos casos las depreciaciones pudieran alcanzar valores muy altos por edificio.

Finalmente conviene citar nuevamente acá un argumento poderoso y que debe llamar a la reflexión y a la diversificación de las acciones que el sector privado desarrolla en función de prevenir y mitigar riesgos de desastres y que se encuentra en la siguiente reflexión:

> "La primera condición que debe darse para poder hacer efectivo el cobro de un seguro ante casos de terremotos es asegurarnos que el terremoto no nos mate."
> Diana Vilera, Gerente de Desarrollo Sostenible de Total Oil and Gas - Venezuela

4. Sobre la responsabilidad social empresarial y las agendas de inversión social

La responsabilidad social empresarial es un concepto de amplia interpretación que promueve el compromiso del sector privado con el desarrollo social e institucional de su entorno. Sobre este principio de acción las Naciones Unidas sugiere lo siguiente:

> *"La responsabilidad social del sector privado va más allá del objetivo diario de producir productos y servicios de manera eficiente y económicamente rentable. La responsabilidad social del sector privado se preocupa por las relaciones que una compañía mantiene no solo con sus clientes, empleados y proveedores, sino con otros grupos de la sociedad y con las necesidades, valores y metas del contexto social e institucional en la que esta desarrolla sus operaciones. Todos estos grupos deben ser de un modo u otro objetos de atención de una compañía y por ello debe procurarse identificar actores claves que pudieran tener intereses en las actividades que desarrolla la compañía tanto dentro como fuera de sus espacios de operación"*

La aplicación práctica de este principio pudiera sugerir de cara a empresas caracterizadas por el sólido compromiso con la promoción del desarrollo humano en los espacios donde operan, el desarrollo de esfuerzos e iniciativas para la reducción del riesgo de desastres que pudieran partir de interrogantes como la siguiente: *¿Cuan sostenible puede ser una cartera de inversión en desarrollo humano local sostenida por capital privado, cuyos productos tienen el potencial de esfumarse tras unas horas de lluvias fuertes o unos segundos de un terremoto moderado?.*

A manera de ejemplo concreto de compromiso privado con este enfoque, pudiéramos citar el esfuerzo que ha sido promovido entre los años 2007 y 2012 por la Gerencia de Desarrollo Sostenible de la Filial de la multinacional de gas Total Oil & Gas que opera en Venezuela. Este actor privado decidió en el año 2007 cumplir con disposiciones impositivas establecidas en ese país promoviendo una experiencia piloto en apoyo a la construcción de capacidades nacionales para la gestión del riesgo de desastres que a lo largo de cinco años ha permitido consolidar una cartera de 28 proyectos de investigación y desarrollo en temas vinculados a la reducción de desastres que han dado pie a la formalización de 22 acuerdos de cooperación con instituciones locales, nacionales e internacionales. Adicionalmente ha apoyado la formación académica de más de 400 profesionales en temas diversos vinculados a la gestión de riesgos y la sostenibilidad, promovido la creación y el fortalecimiento de programas académicos pioneros como el primer programa de Maestría en Gestión de Riesgos Socionaturales (actualmente en funcionamiento en la Universidad de Los Andes).

El respaldo que ha brindado la empresa Total Oil & Gas Venezuela en este tema constituye un esfuerzo que ha sido desarrollado en un área de absoluta importancia y que, paradójicamente, hasta ahora ha sido muy poco tomada en cuenta por las instancias responsables del apoyo al desarrollo sostenible que mantienen tanto las empresas de energía como otros actores del sector privado.

5. Algunas iniciativas y avances sectoriales de interés

Como fue mencionado en la introducción, en el documento previo desarrollado para el SELA y que llevó por nombre, "Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y sector privado en la reducción de riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos" (SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11), se plantearon diversos casos de interés que se vienen dando a nivel regional tanto de cooperación público-privada como de iniciativas privadas orientadas a promover la reducción del riesgo de desastres.

En ese documento destacaba la manera como grandes casas comerciales, empresas lecheras, empresas de comunicaciones, asociaciones de industriales, empresas de transporte, etc. estaban comenzando a articularse con actores y redes institucionales a fin de apoyar las labores de apoyo post desastres en la región. También se mencionaban algunos pasos que se vienen dando entre actores privados de la región a fin de incorporar el riesgo de desastres como un elemento de sus agendas para la continuidad del negocio y la seguridad de sus inversiones.

Sobre este tipo de iniciativas continúan apareciendo experiencias destacables y que vale la pena referir. Un ejemplo de ello es lo que viene ocurriendo a lo interno de los sectores financieros, agrícolas, y de seguros con relación al establecimiento de mecanismos de transferencia de riesgos agrícolas asociados a grandes calamidades climáticas.

Sobre esto es muy relevante revisar lo que se establece en el documento borrador titulado,"Políticas de Gestión de Riesgos Climático en el Sector Agropecuario"[11] y que fue preparado por el Grupo de Trabajo sobre Manejo del Riesgo y Seguro Agropecuario de la Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias del MERCOSUR (REDPA/CAS). En este documento se presentan una serie de análisis y mecanismos que a lo interno vienen promoviendo algunos actores públicos y privados de países del Sur del continente, a fin de propiciar mecanismos que les permitan sobrellevar los niveles específicos de riesgo sectorial que afectan su actividad económica.

Como parte del inventario que se recoge en ese informe sobre las herramientas disponibles para reducir el riesgo de desastres climáticos en la sector agrícola, se destaca que se está promoviendo la creación de más empresas e instrumentos para el aseguramiento financiero de ese sector, la capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos públicos y privados en la temática, la generación de plataformas tecnológicas que permitan el acceso permanente a información que estos productores privados pudieran necesitar para hacer una mejor gestión sectorial de sus riesgos, etc.[12]

También en esta misma línea, es interesante el esfuerzo que están desarrollando instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de financiar actividades y proyectos de investigación para mejorar el desarrollo del sector privado y financiero en función de mejorar la gestión del riesgo financiero en el sector agrícola con el objeto de reducir la volatilidad de precios o mejorar la capacidad productiva. Un esfuerzo que ha propiciado una reciente convocatoria regional de proyectos cuyos resultados deberían comenzar a verse pronto.

De igual forma, es alentador corroborar en otros espacios institucionales, no vinculados directamente al tema de la reducción de los desastres cómo se comienzan a tomar medidas orientadas a promover la gestión del riesgo y la continuidad de los negocios del sector privado. En este sentido vale mencionar como ejemplo las disposiciones que en enero del 2012 circuló la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela entre todas las instituciones financieras y sociedades mercantiles que ofrecen a sus clientes la facilidad de realizar operaciones electrónicas de pagos o retiros.

Ante los resultados de un diagnóstico elaborado en el año 2011 que demostró que en los análisis de riesgo que se venían exigiendo para autorizar la instalación de los centros principales y alternos de procesamiento de las operaciones electrónicas que estos bancos desarrollan, y ante el conocimiento de los niveles de amenaza de desastres que han sido desarrollados por los entes del conocimiento de ese país, esta superintendencia dispuso que los centros principales y alternos de procesamiento de datos referidos no podrán en adelante estar ubicados en zonas que compartan niveles comunes de amenaza sísmica y que en adelante los estudios de riesgo que deberán respaldar la instalación de este tipo de facilidades deberán incorporar como mínimo la consideración de los siguientes aspectos:

---

[11] Disponible en http://gedu.secnetpro.com

[12] Un elemento destacable de ese documento es que al referirse al sistema nacional responsable de la preparación y respuesta en casos de desastres se sostiene: "El Sistema Nacional de Emergencias actúa más bien de forma ex post y tiene como cometidos planificar, coordinar, ejecutar, evaluar y entender en la prevención y en las acciones necesarias en todas las situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales ocasionados por fenómenos naturales o por la acción humana (…) Es decir que trasciende al sector agropecuario y a los fenómenos climáticos."

- Zonas sísmica, propensas a inundaciones, deslaves y deslizamientos de tierra o inestabilidad de los terrenos.

- Instalaciones militares o zonas declaradas como "de seguridad" por el Estado.

- Áreas con altos riesgos industriales, como por ejemplo: fugas, derrames o escape de materiales peligrosos o incendiarios, tuberías a gas, estaciones de gasolina, pozos petroleros, entre otros.

Este tipo de medidas son un ejemplo excelente de la manera como la gestión prospectiva del riesgo de desastres se hace praxis en ámbitos sectoriales privados de absoluta importancia. En este caso, mediante disposiciones de entes públicos sensibilizados que son, más que acatadas, compartidas por unos entes privados que entienden la importancia que dicho lineamiento tiene para la continuidad de sus negocios.

También estos ejemplos sugieren como, a pesar de la complejidad y multiplicidad de actores, procesos y tareas que exige el instrumentar acciones para promover, el tratamiento prospectivo y correctivo de los desastres (prevención y la mitigación), si es posible dar pasos concretos. Y cómo ante el cambio de paradigma que se viene dando de cara a la Gestión de Riesgo de Desastres, se hace efectivo el diseño de intervenciones en este sentido sobre concepciones organizacionales de corte organicista, mucho más enfocadas en la definición y promoción de procesos e instrumentos que transversalizen el tema entre los distintos actores privados, que en la consolidación de mecanismos verticales de coordinación, regulación y control de estos.

VII. APUNTES SOBRE LA CONTINUIDAD DE GOBIERNO Y DE OPERACIONES ANTE SITUACIONES DE DESASTRE

Si bien es cierto que el desarrollo y promoción de mecanismos orientados al tratamiento tanto prospectivo (prevención) como correctivo (mitigación) del riesgo de desastres constituye el principal reto que tenemos en nuestra región en lo que a la reducción de los desastres se refiere, no debemos olvidar que los resultados que se logran como producto de este tipo de esfuerzos suelen ser de mediano y largo plazo. Cuando valoramos este hecho y lo contrastamos con la inmensa cantidad de riesgo acumulado que actualmente existe en nuestros países, es fácil darse cuenta de la gran importancia que también tiene el que en nuestra región se profundicen los esfuerzos que actualmente se desarrollan en temas de preparación ante casos de desastres con el fin de de estar mejor preparados para enfrentar las calamidades que, penosa e inevitablemente, nos afectarán en el futuro.

Al preguntarnos ¿Cuál es el objetivo prioritario de los esfuerzos que se hacen en preparación y respuesta ante desastres?, las respuestas pueden ser variadas. Se destacan el rescate y el salvamento de las víctimas y su atención médica inmediata, la rehabilitación de servicios públicos fundamentales (agua, luz, comunicaciones, vialidad, etc.) que pudieran haber sido dañados, el mantenimiento de la seguridad y el orden público de las zonas impactadas, el garantizar un adecuado, eficiente y expedito tratamiento y control de las ayudas tanto nacionales como internacionales que usualmente se ofrecen a las regiones y/o los países que han sido afectados por desastres, etc.

Si bien es cierto que todos los aspectos mencionados son fundamentales, existe uno que comúnmente olvidamos y que supedita la posibilidad de que todos los demás se gesten y operen adecuadamente, y es el garantizar que tras el desastre, se pueda contar con un nivel de continuidad de operaciones e institucionalidad que permitan que las organizaciones tanto públicas como privadas se mantengan funcionando. Vale la pena recordar que en el pasado reciente nuestra región ha sido testigo de desastres que no solo han arrasado la vida de miles o decenas de miles de personas, generado pérdidas de decenas de millardos de dólares y quebrado las infraestructuras económicas y de producción, sino que además éstas se han caracterizado por la capacidad que han tenido de colapsar parcial o totalmente el funcionamiento del Estado y sus instituciones.

En función de lo anterior se hace necesario profundizar los esfuerzos que se hacen en nuestros países en función de garantizar la continuidad de las operaciones esenciales de los gobiernos y de las instituciones del Estado en caso de contingencias de diverso tipo. Este compromiso demanda la existencia de protocolos que garanticen que las autoridades y los funcionarios estén disponibles para asumir los roles que de estos se espera durante períodos de emergencia.

Otro aspecto central que debe considerarse en estos protocolos es el tipo de medidas que deberán tomarse ante el hecho de que en un desastre queden heridos o puedan fallecer algunos funcionarios claves del Gobierno, puedan ser destruidas las oficinas de entidades gubernamentales y/o arruinados o perdidos documentos o equipos que pudieran ser esenciales para la continuidad de las actividades del gobierno. Ante estos casos se debe partir de que el Gobierno, a todos niveles, debe ser responsable de prever acciones en cada uno de estos casos y proveer continuidad de liderazgo eficaz y autoridad, dirección de las operaciones de emergencia y manejo de las operaciones de recuperación.

En este sentido, y a manera de ejemplo, se han sugerido mecanismos que garanticen que para cada funcionario del Gobierno que tenga un rol en el manejo de las operaciones de desastre, se cuente con al menos tres personas previamente nombradas y adiestradas que puedan, si es necesario, desempeñar sus responsabilidades. Estos funcionarios tendrían, de ser el caso, las mismas responsabilidades y autoridades del funcionario inhabilitado.

También es importante considerar en estos protocolos la preservación de archivos y equipos esenciales para las operaciones y funcionamiento del gobierno y su institucionalidad. En este sentido se deben establecer las respectivas responsabilidades asociadas a la preservación y protección de archivos vitales, la instrumentación de mecanismos de respaldo de datos, la implementación de lineamientos que garanticen que las instituciones identifiquen, mantengan y protejan sus archivos vitales, etc.

Entre los archivos vitales deben incluirse tanto aquellos que pudieran ser esenciales para apoyar las operaciones de respuesta y recuperación, la ubicación de equipos y suministros de emergencia, listas de personal, etc., como aquellos que demandarán las operaciones del Gobierno luego del desastre y que incluye todos aquellos que son esenciales a los derechos e intereses de individuos (nóminas, registros civiles, registros financieros, etc.), entidades del Gobierno, corporaciones, u otras entidades, estadísticas vitales, títulos de propiedad, impuestos pagados, registros de licencias, artículos de incorporación, e información patrimonial e histórica.

Un último aspecto que quisiéramos mencionar y que debe considerarse en estos protocolos de continuidad de operaciones lo constituyen las obligaciones que ante este

tipo de escenarios deben asumir las empresas prestadoras de servicios de interés público y sus empleados. Vale destacar que este es un aspecto que toca responsabilidades del ámbito tanto público como privado, y en este sentido es esencial garantizar que de darse un desastre, estos actores de empresas prestadoras de servicios públicos estén obligados a trabajar y proveer los servicios requeridos por la colectividad.

1. La continuidad de negocios en casos de desastres

De la misma manera y bajo principios similares a los que promueven el desarrollo de esfuerzos y preparativos ante contingencias que garanticen la continuidad del gobierno en casos de desastres, se han promovido, particularmente durante los últimos años, mecanismos orientados a fomentar la continuidad de los negocios y las operaciones del sector privado en casos de contingencias de diverso tipo.

La gestión de esfuerzos para garantizar la continuidad de negocios en estos casos se ha sugerido como un proceso de gestión holístico que identifica en las empresas los potenciales impactos que pudieran amenazar la organización y en función de ello diseñan mecanismos y estructuras orientadas a aumentar tanto la resistencia como la resiliencia[13] ante contingencias.

A los fines de lograr estos objetivos se han sugerido diversos métodos, normas y estrategias orientadas a desarrollar entre los actores privados sus respectivos Planes de Continuidad de Negocios y Políticas de Gestión de Continuidad de Negocios. Estos lineamientos proveen la estructura en torno a la cual la capacidad de Gestión de Continuidad de Negocios de una empresa es diseñada, construida y plasmada finalmente en un documento que describe el ámbito del programa, acciones a asumirse y atribuye responsabilidades.

Conviene mencionar que si bien los protocolos privados para la gestión de la continuidad de los negocios no han sido elaborados en función de lidiar específicamente ante el riesgo de desastres o la respuesta ante contingencia, su estructura básica los hace fácilmente utilizables a los fines de promover mejores capacidades de preparación ante casos de desastres tanto en empresas como en industrias y comercios. Algunos de los elementos de más interés que en este sentido se contemplan en los planes de continuidad de negocio son los siguientes:

a) *Evaluación de riesgos de la empresa:*
El contexto de la Gestión de la Continuidad de Negocios una Evaluación de Riesgos se enfoca en la probabilidad y el impacto de una cantidad específica de amenazas que podrían causar una interrupción del negocio. La actividad de Evaluación de Riesgos en este sentido sugiere focalizar prioritariamente las funciones de negocio más urgentes identificadas durante el proceso previo de de Análisis del Impacto del Negocio.

b) *Identificación de estrategias de continuidad de negocios:*
En esta fase se abordan los aspectos de determinación y selección de Estrategias de Gestión de Continuidad de Negocios que deberán ser utilizadas para mantener las actividades y procesos productivos en caso de una interrupción.

[13] Aunque la palabra resiliencia no es reconocida por la Real Academia Española, su uso es cada vez más común en la literatura especializada en gestión de desastres y se asocia a la capacidad de recuperarse y reaccionar con efectividad y rapidez tras sufrir los efectos de un desastre.

c) *Consideraciones de las estrategias de la gestión de continuidad de negocios:* Esta comprende la selección de los métodos alternativos de operación que pudieran ser utilizados después de una interrupción de negocios, a fin de mantener o reanudar las actividades de la organización y sus dependencias (internas y externas) según la prioridad y la tabla de tiempo determinado por el Análisis de Impacto del Negocio y la protección frente a vulnerabilidades y puntos únicos de fallo en los procesos críticos del negocio identificados por el Análisis de riesgos.

Vale la pena destacar también los aportes que metodologías como las ISO, comúnmente relacionadas con la calidad empresarial, pudieran constituirse en un aporte para el establecimiento de estándares privados aplicables a la reducción del riesgo de desastres. Entre los documentos normativos más conocidos de esta familia destacan los siguientes: Norma ISO 9000 (Sistemas de Gestión de Calidad), Norma ISO 10000 (Guías para Sistemas de Gestión de Calidad/ Reportes Técnicos), Normas ISO 14000 (Sistemas de Gestión Ambiental de las Organizaciones) y las Normas ISO 19011 (Directrices para Auditar Sistemas de Gestión de Calidad y/o Ambiental).

Es relevante que desde el año 2006 se estén discutiendo y aprobando normas ISO dedicadas exclusivamente al establecimiento de lo que sus creadores han denominado sistemas de gestión de la seguridad, *y continuidad de los negocios y recuperación ante desastres*, de hecho una las normas más importantes que han sido desarrolladas en este sentido salió a la luz en el año 2007 y lleva por nombre NORMA ISO 27006 "Guidelines for information and communications technology for disaster recovery services", sin embargo una aproximación al contenido de esta norma hace ver de inmediato que, si bien los términos que en ella se utilizan son muy similares a los que se aplican en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres, su énfasis se centra en brindar a las empresas que proveen o que dependen de servicios y tecnologías de información herramientas para que sus datos (bases de datos, nominas, registros de servicios, clientes, despachos, etc.) no sean víctimas de lo que ellos entienden, probablemente con justificadas razones, como "un desastre".

Otra referencia obligada está relacionada con la norma internacional ISO 31000:2009, dedicada a la "gestión de riesgos", y que constituye un conjunto de principios destinados a ayudar a las organizaciones a hacer una gestión efectiva de los riesgos que pudieran atentar contra el logro de sus objetivos comerciales incluyendo los riesgos de incumplir los objetivos de producción, de incumplir con exigencias legales, de la falta de confianza, de la ineficacia operativa, de la aparición de crisis de gobernabilidad o financieras, etc. Todos ellos temas que sin duda son de interés para los actores privados, pero que difícilmente pudieran relacionarse directamente con los objetivos que la reducción del riesgo de desastres impone.

2. Las Enseñanzas de Haití

A los fines de brindar algunos ejemplos de los retos y las oportunidades que pudieran generarse en la medida que logremos ir mejorando nuestros mecanismos de preparación y respuesta, y con ello la continuidad del gobierno ante casos de desastres, quisiéramos referirnos brevemente al caso de Haití y al impacto que en ese país tuvo el terremoto registrado el día 12 de enero del año 2010.

En un reporte desarrollado por las agencias humanitarias de las Naciones Unidas[14] pocos días después de ocurrido aquel terrible terremoto se afirmaba que el sismo en Haití era el peor desastre que ellos hubiesen tenido que confrontar en términos de organización y de

[14] Citado por BBC en http://www.surlink.cl/elmundo/4445-en-haiti-ni-siquiera-hay-gobierno.html

logística, y esto debido al completo colapso del gobierno local, la institucionalidad y la infraestructura básica de servicios.

Imagen del Palacio de Gobierno de Haití destruido por el terremoto del 12 de enero del 2012

En las noticias que sobre aquel desastre se daban era notorio el colapso de la institucionalidad y el quiebre de las estructuras y funciones prioritarias del gobierno. El Presidente René Preval, no tenía un espacio desde donde gobernar debido a que su Palacio y su domicilio particular colapsaron con el terremoto y esto lo obligó a instalarse en un improvisado puesto y morada que fueron habilitados en una estación de policía que no contaba con los requisitos mínimos aceptados para un centro de operaciones. De igual forma los distintos miembros del Gabinete de Gobierno Haitiano también se quedaron sin sus despachos y sin un espacio en el que pudieran reunirse y tomar decisiones.

También fue noticia mundial la deficiencia de las capacidades nacionales de operar el convulsionado aeropuerto de Haití, el cual colapsó en pocas horas ante la gran cantidad de aeronaves de distintos países que comenzaron a enviar todo tipo de ayuda, la mayoría de ellas no solicitadas, debido a la inexistencia de adecuados protocolos de evaluación de daños y análisis de necesidades implementados por las autoridades nacionales.

Caminos bloqueados, instituciones estructural y/o funcionalmente colapsadas, hospitales abarrotados y en algunos casos con muy pocos o ningún médico, etc. Todos estos son elementos que sugieren que el devastador terremoto que sacudió a Haití aquel martes dejó a la nación no sólo con cientos de miles de muertos y damnificados, sino que quebró los cimientos mismos de su sistema institucional, promoviendo que la anarquía, el caos y la inseguridad caracterizaran el estado del país. "Debemos reconstruir todo. El palacio se cayó, el Parlamentó está destruido, el Palacio de Justicia se vino abajo", declaraba entonces el Presidente Preval.

Vale mencionar que la falta de protocolos que minimizaran la ineficiencia y el caos y garantizaran la continuidad de gobierno y de las operaciones de emergencia que se desarrollaron en Haití en aquella ocasión no solo dejo ver las debilidades del país, sino que puso en evidencia también importantes problemas de coordinación entre las agencias regionales e internacionales de ayuda humanitaria.

Este tipo de situaciones deben invitarnos tanto a fortalecer y revisar periódicamente los mecanismos tanto nacionales como regionales de respuesta ante desastres que hoy existen en América Latina y el Caribe, y muy particularmente a promover entre los gobiernos de nuestra región el desarrollo de protocolos que garanticen la continuidad de las operaciones de gobierno y el funcionamiento institucional en caso de desastres.

Un último aspecto que también merece ser referido con respecto a lo ocurrido en Haití tiene que ver con la naturaleza de la respuesta humanitaria y asistencialista que se brindó a ese país tanto de parte de la región, como del resto del mundo. Sobre este particular, conviene en primer lugar destacar el marcado espíritu de cooperación que afloró tanto en nuestra región como en el planeta tras la ocurrencia de aquel terrible desastre. Un apoyo que, en muchos casos, no estuvo precedido de mayores convenios ni de acuerdos bilaterales entre países, y que a pesar de ello se dio de manera natural y en base a sólidos imperativos morales de solidaridad que afortunadamente parecieran existir en nuestra región.

El problema que emerge de la experiencia de Haití no es pues el de la solidaridad, es el de la eficiencia. Y en este sentido, sí se hace nuevamente necesario evaluar con rigurosidad la manera cómo ha procedido y como se viene procediendo, inclusive a la hora de instrumentar protocolos de respuesta humanitaria y de emergencia ante calamidades.

Un excelente trabajo elaborado en este sentido ha sido publicado recientemente por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y lleva por nombre "Health response to the earthquake in Haiti January: Lessons to be learned for the next massive sudden-onset disaster"[15]. Los datos que de este trabajo se desprenden son sencillamente apabullantes: por ejemplo en relación a la intervención de organizaciones y equipos internacionales de rescate y salvamento que llegaron a ese país a fin de apoyar el rescate de víctimas atrapadas por el terremoto, se menciona que más de 60 equipos de rescate (USAR) provenientes de 30 países, movilizaron unos 1800 socorristas hacia Haití luego del terremoto.

Se ha estimado que un equipo de rescate (similar a los que se movilizan desde los Estados Unidos), operando en un país extranjero, puede llegar a costar hasta, un millón de dólares diarios. Este valor extrapolado al número de equipos que participó durante los 10 días que duraron las labores de salvamento en estructuras colapsadas, sugieren que el costo de aquella operación pudiera estar entre 300 y 500 millones de dólares.

Otro aspecto que se menciona en dicho estudio es que, según cifras de OCHA-UN, todo aquel inmenso esfuerzo, tanto financiero, como logístico y técnico, desarrollado con la más loable de las intenciones, logró que fueran rescatadas un total de 132 personas[16]. 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, frente a una contingencia, necesita de ayuda. Sin

[15] Disponible solo en ingles en http://new.paho.org/blogs/haiti/?p=2147
[16] Hablamos acá de que el costo por persona rescatada pudiera estar alrededor de unos 3 millones de US$

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 costó la intervención externa 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?

Un elemento interesante adicional que sugiere respuestas a estas interrogantes es también presentado en el referido informe y sugiere que la respuesta local e inmediata que dieron en Haití dos equipos de rescate adscritos a la Dirección de Protección Civil de ese país permitieron el rescate de 78 personas, esto a pesar de las limitadas herramientas y la falta de equipos con que trabajar adecuadamente. Estos casos, de personas rescatadas no fueron incluidos en los reportes sobre el total de personas rescatadas que se dieron a raíz de aquel terremoto.

Estos elementos entre otras cosas deben invitar a fomentar mecanismos de cooperación, incluyendo aquellos de tipo público-privados, mucho más eficientes y que en lugar de activarse ante la consumación de los desastres, comiencen a pensar y obrar en función de minimizar los exacerbados niveles de riesgo que existen en la mayor parte de nuestra región.

VIII. ELEMENTOS PARA UNA MEJOR PARTICIPACIÓN PUBLICO-PRIVADA EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La manera como vienen irrumpiendo en América Latina y el Caribe los postulados que promueven el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastres, invita a explorar mecanismos novedosos que incorporen una permanente promoción y participación del sector privado en esta cruzada. Es en este marco que la iniciativa asumida por la Secretaría Permanente del SELA y orientada a promover más y mejores formas de cooperación público-privadas para la reducción de desastres demuestra tanto su potencialidad como su relevancia.

Una estrategia que pudiera permitir que los resultados de estos esfuerzos sean mucho más prometedores y sostenibles esta en demostrar que la idea de involucrar al sector privado en el tema de la gestión de riesgos constituye no solo una oportunidad de cooperación a disposición de los gobiernos, sino también una inversión inteligente y altamente rentable para el sector privado regional. La clave está en saber promover alianzas en el tema, construidas desde una relación "ganar-ganar" entre los gobiernos y sus instituciones y los representantes del quehacer económico empresarial y comercial. Es desde allí que consideramos que será posible promover prácticas más sostenibles, difundidas y eficientes de cooperación pública privada para la gestión del riesgo de desastres.

Al tratar de convencer al sector privado que la inversión y el trabajo cooperativo con entes de gobierno en temas propios de la gestión de riesgos es un "buen negocio", pareciera necesario reforzar a las instituciones nacionales y regionales encargadas de esta tarea sobre aspectos propios de la conceptualización, el discurso y las prácticas que mejor pudiesen ser entendidos, y por ende aceptados, en cada uno de los distintos ámbitos sectoriales que componen el quehacer privado. En el marco de estas prácticas será igualmente fundamental incorporar como aliados a otros actores privados que pudieran tener experiencias positivas en el tema, a fin de posibilitar una comunicación

entre pares que permita intercambiar enfoques y experiencias concretas que pudieran haber sido identificadas por y ante sus pares en pro de la reducción del riesgo.

Otro de los compromisos que deben afrontar las estructuras para la gestión de riesgos que se vienen instaurando en la región es el de seguir ubicando mecanismos que permitan promover la prevención y mitigación ante los actores privados, como estrategias de alta rentabilidad ante el riesgo que los desastres y que adicionalmente no dejen de lado el apoyo que se debe seguir dando a los aspectos de preparación – respuesta ante desastres.

A fin de sistematizar algunas recomendaciones en concreto en este sentido, consideramos útil reeditar a continuación las recomendaciones que fueran planteadas en el *documento "Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y sector privado en la reducción de riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos" (SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11) SELA 2011*, a fin de servir de lineamientos para promover más y mejores formas de cooperación público-privada para la reducción del riesgo de desastres:

1. Debe partirse del hecho que la cooperación privada ha sido una constante permanente en los escenarios de desastres que se han dado en nuestra región a lo largo de los últimos años. Esta presencia se ha dado con frecuencia de manera espontánea e incluso sin la mediación institucional, y este es un hecho que demuestra que el interés y la solidaridad de buena parte de estos actores para con este tema existe.

2. A fin de hacer más eficientes los esfuerzos y el aprovechamiento de la buena disposición descrita, se hace necesario propiciar tanto en el seno de la institucionalidad pública como privada formas de trabajo que no se limiten solo a la ocurrencia de los desastres y sus secuelas.

3. Deben seguirse propiciando y mejorando los mecanismos que a nivel regional vienen promoviéndose a fin de promover la participación y el fortalecimiento del sector privado en la preparación y respuesta ante casos de desastres. Estas iniciativas deben seguir siendo objeto de las agendas de los entes regionales y nacionales de preparación y respuesta ante desastres, en particular en lo referente a optimizar protocolos que faciliten el uso coordinado de las capacidades locales disponibles a la hora de desastres.

4. Se reitera que un canal muy prometedor a fin de promover la cooperación privada es el de los gremios que aglutinan a dicho sector y que encuentra representación en las Cámaras de Industria y Comercio o sus equivalentes. La coordinación por esta vía bien pudiera promover mecanismos específicos y pertinentes con la naturaleza del quehacer de los distintos espacios sectoriales gremiales (cámaras de las Telecomunicaciones, de la construcción, de industrias farmacéuticas, de industrias químicas, etc.).

5. Un reto que queda pendiente es el de promover la cooperación privada en el tratamiento prospectivo y compensatorio del riesgo de desastres. Este es el ámbito en el que menos avances tenemos en la región y paradójicamente el que ha sido señalado como de mayor rentabilidad y que mejores relaciones costo-beneficio tiene.

6. Uno de los elementos que incide en la falta de compromiso del sector privado con el tratamiento prospectivo y compensatorio del riesgo es la falta de información clara, precisa, pertinente y contundente sobre los niveles de riesgo de sus áreas de operación y las medidas que estos pudieran instrumentar para reducir dichos riesgos. No se le pueden pedir al sector privado prácticas que son ignoradas incluso por los mismos actores

institucionales, de allí la necesidad de insistir que la prevención mitigación deben ser promovidas como estrategias que permitan que el riesgo de desastre no se construya, y por ende, que los desastre no se evidencien, al menos con la crudeza que lo vienen haciendo en nuestra región.

7. Creemos que el interés regional que comienza a manifestarse por la gestión integral del riesgo constituye una garantía de un incremento en el interés del sector privado por involucrarse en la prevención-mitigación de riesgos, y este hecho demandará en el corto y mediano plazo la necesidad de promover nuevas e innovadoras formas de enfrentar el tratamiento prospectivo y compensatorio del riesgo que estén en sintonía con los intereses de los actores privados.

8. Un requisito para promover lo anterior será el desarrollo de esfuerzos regionales y nacionales dirigidos, más que a la capacitación, a la profesionalización académica de los funcionarios que laboran en las instituciones de administración de desastres, a fin de que estos tengan más y mejores herramientas para promover tanto la prevención y mitigación de riesgos como la preparación y respuesta ante desastres.

9. Los principios del enfoque organicista de sistemas deben invitar a desmitificar que el aporte que el sector privado puede dar al tema de la reducción de desastres debe circunscribirse exclusivamente a los lineamientos que sean recibidos de los entes de administración de desastres e incluso de los novedosos sistemas de gestión de riesgos que en nuestra región se vienen implantando. Un actor privado consciente del nivel de riesgos de sus ámbitos de operación y sensibilizado/preocupado por la sostenibilidad de sus negocios es la mejor garantía de agendas exitosas de intervención en este tema.

10. Se hace finalmente necesario promover plataformas permanentes que identifiquen y promuevan buenas prácticas de cooperación regional público-privada en el tema de la reducción de desastres. Espacios que permitan intercambios permanentes de estudio, de información y de experiencias sectoriales que sirvan de insumo y/o modelo a las iniciativas que en este sentido y con toda seguridad, se seguirán desarrollando en el futuro próximo en América Latina y el Caribe.

IX. CONCLUSIONES

Ya a principio de los años 90, poco después de que mediante la Resolución 44/236 (1989) la Asamblea General de las Naciones Unidas declararan el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres "Naturales" 1990-2000, en Latinoamérica comenzaban a levantarse voces que advertían que el enfoque desde el cual se venía promoviendo el tratamiento de la problemática de los desastres carecía de la integralidad y profundidad que demandaba un abordaje efectivo y no meramente sintomático de este complejo problema de desarrollo.

A lo largo de este cuarto de siglo la evidencia que hemos acumulado pareciera demostrar que las advertencias que entonces eran hechas desde aquellos grupos minoritarios, eran reales, y como ejemplo de este reconocimiento pudiéramos referir tres fragmentos del discurso pronunciado el 5 de julio de 1999 por el 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:

- *"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".

- *"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 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."*

Afortunadamente, tanto en el caso de América Latina y el Caribe como en el resto de nuestro continente, diversos elementos nos sugieren que aquellos llamados han venido calando y ganando espacios muy importantes entre distintos ámbitos de nuestras sociedades. Hoy podemos decir con satisfacción que las voces que hace un cuarto de siglo clamaban por un tratamiento más sensato, integral y coherente de la problemática del riesgo de desastres ya no son minoritarias y cada vez consiguen mayor eco en los más altos niveles de decisión política tanto nacionales como regionales.

La manera como este discurso pareciera venir permeando en nuestra región se da alrededor de la consolidación de iniciativas que promueven el llamado enfoque de la *gestión integral del riesgo de desastres*. Un discurso marcadamente sistémico[17] y transversalizador de prácticas, tanto de prevención - mitigación de riesgos, como de preparación y respuesta ante desastres, y que viene instaurándose en nuestra región de manera bastante similar a como se ha sugerido que se dan los cambios de paradigma.

Ante la convergencia que existe con relación hacia donde deben ser dirigidos nuestros esfuerzos en procura de reducir el impacto de los desastres, el reto que ahora tenemos es el de definir de qué manera podemos transitar ese camino. Nuestro problema hoy ya no pareciera ser el definir qué es lo que debe hacerse, sino cómo.

Y esos "Cómo" definitivamente variaran en función de los distintos ámbitos de acción, tanto sectoriales como espaciales, propios de cada actor de desarrollo, ya sean estos de tipo público o privado, que son llamados a dar sus propias respuestas. Es en función de ello que deben seguirse propiciando esfuerzos en la búsqueda de más y mejores prácticas y mecanismos que permitan formas más eficientes de participación pública y/o privadas para la reducción del riesgo de desastres.

En términos de los aportes documentales que en función de avanzar en este propósito ha auspiciado la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, podríamos decir que en el primer documento circulado en Noviembre del 2011 y que llevó por título, *"Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y sector privado en la reducción de riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos" (SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11)*, la intención fue la de generar una invitación al tratamiento del tema basada en la recopilación y análisis de una serie de ejemplos interesantes y concretos de vinculación público-privada en temas de reducción del riesgo de desastres.

---

[17] Entendido particularmente desde las nociones *mecanicista* y *organicista* previamente resumidas en este documento y desde las cuales dicho término pudiese ser utilizado.

En la ocasión del presente documento, el enfoque ha estado centrado en profundizar un poco alrededor de algunos de los fundamentos teóricos y conceptuales que pudieran facilitar que en nuestra región se mejore y se amplíe el espectro de cooperación público-privada que demanda el creciente compromiso con la reducción del riesgo de desastres que actualmente se viene registrando.

Cumplidos estos pasos, lo que queda por hacer es comenzar a diseñar e instrumentar agendas sectoriales y concretas de trabajo en el tema que estén orientadas a promover formas de apropiación del discurso de la gestión del riesgo de desastres que sean mucho más sostenibles y pertinentes con las practicas de desarrollo sectorial específicas de los distintos grupos de actores, nacionales y sectoriales, públicos y privados que forzosamente deben ser incorporados en este esfuerzo.

Es ese el camino que, a la luz de las circunstancias actuales, pareciera augurarnos resultados más prometedores en nuestra búsqueda de consolidar espacios regionales donde la existencia de actores privados comprometidos con la reducción del riesgo de desastres se multiplique, y con ello se potencien nuevas y prometedoras formas de lidiar con el riesgo de desastres en nuestros países.

BIBLIOGRAFÍA

CARDONA, O., La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Internacional Work-Conference on Vulnerability in Disaster, 2001.

CIGIR – LARED, Estudio sobre Iniciativas y tendencias en la formación de talento humano en el área de gestión del riesgo de desastre en América Latina, PNUD – Venezuela, 2011

El Economista, 2011, http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/04/29/reconocen-mexico-gestion-riesgo

EMDAT. Desastres en Números. International Disaster Database disponible en www.emdat.be

International Panel for Climate Change, Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, SREX, 2012

KUHN, Thomas Samuel. La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica, 2006.

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. Bogotá. 1994.

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

LINAYO A., Sobre la noción de "sistemas" en los sistemas para la gestión de riesgos y desastres, en "Gestión de Riesgos: Lineamientos para la Implementación de una Política de Estado", Caracas 2005.

LINAYO A., De la Administración de Desastres a la Gestión de Riesgos: ¿Avance en el Conocimiento o Cambio de Paradigma?, CIGIR, 2011

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

MASKREY A. et al, Los Desastres No Son Naturales, LARED 1992.

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

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), "Lineamientos para la cooperación entre gobiernos y el sector privado en la reducción de riesgo de desastres. Enfoques, avances y retos". Seminario Regional Cooperación entre gobiernos y sector privado para la reducción del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe: Enfoques, avances y retos, Panamá 2011 (SP/SR-CGSPRRD/DT N° 2-11) (disponible

http://www.desenredando.org/public/varios/2011/2011_SELA_ALinayo_LineamientosCooperacionGobiernoSectorPrivadoDDR.pdf)

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