
DESARROLLO SOSTENIBLE Y COORDINACIÓN INTERNACIONAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO*

Daniel Ricardo Calderón Ramírez, Klaus Frey

Resumo: o presente artigo de reflexão pretende identificar como o conceito de desenvolvimento sustentável esta inserido nos tratados internacionais de gestão de riscos de desastres e a geração da resiliência. Isto a partir do fato onde se reconhece que os desastres são produto dos problemas não resolvidos do desenvolvimento. O artigo inicia com a identificação e descrição da evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, por parte da comunidade acadêmica internacional, o qual se converte num conceito transversal a qualquer política pública como a gestão de riscos de desastres. No final do artigo conclui-se que a resiliência como processo de adaptação envolve indiscutivelmente o conceito de desenvolvimento sustentável e o papel da comunidade internacional em promover um ambiente político que reconheça dentro da agenda pública a relação desenvolvimento e risco. Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Gestão de riscos. Resiliência. Tratados Internacionais.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL COORDINATION IN RISK MANAGEMENT

Abstract: this article of reflection attempts to identify how the concept of sustainable development has been addressed within international treaties for disaster risk management and the generation of resilience. This is based on the fact that disasters are recognized as the product of unresolved development problems. The article begins with the identification and evolution of the concept of sustainable development, by the international academic community, which becomes a cross-cutting concept of any public policy such as disaster risk management. At the end of the article, it is concluded that resilience as a process of adaptation unquestionably embraces the concept of sustainable development and the role of the international community in promoting an adequate political environment that recognizes the relation between development and risk in the public agenda.

Keywords: *Sustainable development. Risk management. Resilience. International treaties.*

Resumen: *este artículo de reflexión intenta identificar de qué manera el concepto de desarrollo sostenible ha sido abordado dentro de los tratados internacionales para la gestión del riesgo de desastres y la generación de resiliencia. Esto partiendo del hecho donde se reconoce que los desastres son producto de los problemas no resueltos del desarrollo. El artículo inicia con la identificación y evolución del concepto de desarrollo sostenible, por parte de la comunidad académica internacional, el cual se convierte en un concepto transversal a cualquier política pública como la gestión del riesgo de desastres. Al final del artículo se concluye que la resiliencia como proceso de adaptación abarca indiscutiblemente el concepto de desarrollo sostenible y el papel de la comunidad internacional en promover un ambiente político adecuado que reconozca incluir en la agenda pública la relación desarrollo y riesgo.*

Palabras clave: *Desarrollo sostenible. Gestión del riesgo. Resiliencia. Tratados internacionales.*

La resiliencia como proceso de adaptación abarca indiscutiblemente el concepto de desarrollo sostenible y el papel de la comunidad internacional en promover un ambiente político adecuado que reconozca incluir en la agenda pública la relación desarrollo y riesgo. Estos debates hacen parte del interés mundial en la gestión del riesgo, presente en los últimos 30 años, que han ampliado la discusión sobre la gestión del desastre enfocada principalmente al estudio de fenómenos biofísicos, hacia una visión sistémica más compleja donde se reconocen relaciones entre diversas variables sociales y biofísicas, dentro de múltiples escalas de tiempo y espacio, con el objetivo de generar procesos de mitigación, adaptación y resiliencia.

Estos nuevos paradigmas de la gestión del riesgo de desastres, según Sulaiman (2014), hacen parte de una nueva concepción de los procesos colectivos de construcción del conocimiento y gestión frente a los problemas ambientales, a partir del reconocimiento de la incerteza inherente a los riesgos y las limitaciones de la racionalidad científica positivista cartesiana.

Parte del cambio en la forma como se empezaron a gestionar los desastres, dando mayor atención al estudio de los factores socio-ambientales que los producían, se debió a que los desastres dejaron de ser considerados como eventos naturales, a partir de reconocer la *construcción social del riesgo* que predispone al desastre (GELLERT, 2012, p. 13; WISNER *et al.*, 2003).

En consecuencia, factores como la exposición, la vulnerabilidad y la amenaza se construyen socialmente a través de la relación entre desarrollo económico, pobreza y desigualdad, el desarrollo urbano mal planificado y la degradación ambiental (UNISDR, 2015, p. 38). Por lo tanto, “los desastres se configuran en el tiempo a través de complejas interacciones entre el desarrollo y los procesos que generan condiciones de amenaza, exposición y vulnerabilidad” (UNISDR, 2009, citado en, DICKSON *et al.*, 2012, p. 5). Esto significa que la gestión del riesgo no se puede alcanzar sin el establecimiento de una relación integral con los procesos socio económicos del desarrollo (LAVELL, 2011, p. 3).

Estos nuevos paradigmas de la gestión del riesgo de desastres, son resultado de un debate a nivel internacional que ha permitido cuestionar cuál es el papel del Estado y la sociedad civil en la reducción de los riesgos. Para esta finalidad los arreglos institucionales como los tratados internacionales, han sido el punto de partida para que los países miembros, se comprometan en la elaboración de políticas públicas sobre gestión del ries-

go. Estas políticas mundiales se basan en una visión multidisciplinar, donde conceptos como sostenibilidad y desarrollo son inherentes a los procesos de gestión del riesgo.

El objetivo de este artículo es analizar de qué manera la gestión del riesgo ha sido abordada dentro de los discursos internacionales sobre desarrollo sostenible, intentando esclarecer la relación riesgo y desarrollo como una inevitable dependencia que es abarcada dentro de los tratados internacionales que promueven la reducción del riesgo de desastres. En la primera parte del artículo se describe el desarrollo sostenible como un proceso de debate internacional que intenta abordar diferentes aspectos de la vulnerabilidad social. En la segunda parte se abordan los tratados internacionales de gestión del riesgo, donde finalmente se considera la relación riesgo y desarrollo como uno de los principios fundamentales.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

A partir de comprender el riesgo de desastres, a través de las vulnerabilidades generadas por los problemas no resueltos del desarrollo como la pobreza, la inequidad y los impactos ambientales (GELLERT, 2012; VEYRET, 2013; LAVELL, 2011; WISNER *et al.*, 2003; UNISDR, 2015), se ha intentado abarcar una perspectiva sistémica más compleja sobre las causas de la vulnerabilidad y su relación con los desastres, destacando principalmente los patrones de crecimiento económico y el desarrollo (TURNER *et al.*, 2003; BLAIKIE *et al.*, 1996; WISNER *et al.*, 2003). Esto ha llevado a posiciones como la de las Naciones Unidas, quienes afirman en el último Informe de Evaluación Global sobre Reducción de Riesgo de Desastres (GAR), de 2015, que “no se puede alcanzar el desarrollo sostenible si no se reduce el riesgo de desastres” (UNISDR, 2015, p. 5).

El concepto de desarrollo, como crecimiento económico, se ha centrado en el acceso y disponibilidad de los factores de producción sociales, ambientales y sobre todo económicos, por los cuales, se genera la acumulación de capital. El concepto de desarrollo sostenible, como lo propone el Informe Brundtland (UN, 1987), pone en consideración el equilibrio de estos tres factores de producción como un mecanismo que permite asegurar el desarrollo presente sin comprometer el desarrollo futuro.

De tal forma, el desarrollo sostenible se relaciona directamente a la forma y modo como se gestionan los factores de producción o recursos sociales, ambientales y económicos, considerando que los tres son fundamentales para el crecimiento económico. Esto claramente concierne al riesgo de desastres, en la medida que se ha relacionado la vulnerabilidad con la pobreza y el subdesarrollo.

Los sectores y territorios sin ventajas comparativas para el desarrollo económico se enfrentan en infraestructura para la reducción de riesgos, a la inexistencia de protección social y ambiental y a la pobreza rural y urbana. En varios países de ingresos bajos y medios, el desarrollo urbano se caracteriza por un acceso altamente desigual al espacio urbano, a las infraestructuras, los servicios y la seguridad (UNISDR, 2015, p. 7).

El inicio del concepto de desarrollo sostenible fue producto de una construcción a partir de consensos de la comunidad internacional (RYDIN, 2008), los cuales conllevaron a que los países formularan tratados internacionales donde se planteaba la necesidad de

redefinir el concepto de desarrollo, relacionando directa o indirectamente el término con el riesgo de desastres (Quadro 1).

Quadro 1: Convenios Internacionales sobre desarrollo sostenible y la relación con la gestión del riesgo

	Desarrollo Sostenible	Gestión del Riesgo
Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano (UN, 1972)	Este concepto aun no aparece dentro de la agenda pública internacional. Se hace mención a un desarrollo que no genere impactos ambientales	Indirectamente, por medio de la gestión de los problemas ambientales como la sobrepoblación, la pobreza la sobreexplotación ambiental.
Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo, Informe Brundtland. (UN, 1987)	Se destaca que el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Propone una nueva era de crecimiento económico, a través de la relación equilibrada entre el crecimiento social, económico y ambiental.	Conocimiento del Riesgo. Generar evidencias que demuestren la relación entre industrialización y deterioro de la capa de ozono con consecuente cambio ambiental global - cambio climático.
Conferencia de Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro (UN, 1992)	Agenda 21, que contempla el desarrollo sostenible a través de: una dimensión socio-económica, la conservación y la gestión de los recursos para el desarrollo, el fortalecimiento de los grupos de la sociedad civil, generar mecanismo de implementación de la Agenda 21.	Indirectamente, por medio de la reducción de la vulnerabilidad principalmente social y problemas derivados del crecimiento económico como la desigualdad y la inequidad.
Agenda 2030 (UN, 2015)	Una agenda para resaltar el compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental	Relación directa entre desarrollo sostenible y gestión del riesgo con el objetivo de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Fonte: UN (1972, 1987, 1992, 2015).

Nota: elaboración propia.

La Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano (UN, 1972), fue la primera respuesta a nivel internacional sobre las problemáticas ambientales, reconociendo que existía una repercusión a nivel global, producto de los procesos de desarrollo e industrialización. Esta acción colectiva mundial, que tuvo principalmente el objetivo de reconocer problemas ambientales comunes, sugirió 26 principios para llevar a cabo un plan de acción con 108 recomendaciones que llevarían a la reducción de los problemas ambientales. Así mismo, planteó unos mecanismos de financiación para incentivar el desarrollo de programas de gestión ambiental mundial.

Esta declaración fue un esfuerzo en poner sobre la agenda pública internacional los problemas ambientales globales que empezaron a ser reconocidos por la comunidad científica. Aunque el término desarrollo sostenible no aparece dentro de la Declaración, la relación entre el desarrollo y otras variables como bienestar social, equidad, igualdad y

conservación del medio ambiente, hacen parte de los principios del desarrollo sostenible, donde se establece que debe asegurarse la disponibilidad de los recursos naturales a las generaciones futuras por medio de una gestión ambiental conjunta.

En cuanto a la gestión del riesgo, la Declaración reconoce que los daños ambientales generan amenazas sobre la sociedad. La sobrepoblación, la pobreza, la inequidad social, son factores que repercuten sobre el medio ambiente y por tanto, predisponen a la sociedad a que los problemas ambientales tengan mayor impacto sobre ella (UN, 1972).

Según Rydin (2008), el concepto de desarrollo sostenible apareció en el año de 1980 y es atribuido a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN en inglés). Sin embargo, no es hasta el año de 1987, con el reporte de la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo, realizado por las Naciones Unidas, también conocido como “Nuestro futuro común” o *Informe Brundtland*, donde se puso sobre la agenda pública internacional el concepto de desarrollo sostenible (UN, 1987).

Siguiendo a Rydin (2008), el inicio del concepto de desarrollo sostenible dentro del *Informe Brundtland*, centró la atención en dos aspectos. Por un lado, la inequidad existente entre países desarrollados y menos desarrollados, donde las relaciones internacionales producto de la Guerra Fría, podrían producir un posible conflicto nuclear. Por otro lado, se reconocieron problemas ambientales en cuanto al acceso a servicios públicos básicos, sobre todo agua potable, alimentación, vivienda y seguridad. Esta visión de los problemas ambientales giraba alrededor del análisis del papel que ejerce la sociedad en la producción de cambios ambientales globales.

El abordaje que hace el *Informe Brundtland*, alrededor de los cambios ambientales globales producidos por la sociedad, se sustenta en el descubrimiento del agujero de la capa de ozono. Este problema atmosférico, relacionado a la producción de gases de efecto invernadero, generó una acción colectiva por parte de científicos, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), tomadores de decisiones y políticos, a crear un comité que pudiera investigar este fenómeno relacionado al calentamiento de la tierra, que aunque era natural, se aceleraba por la quema de combustibles fósiles, los procesos de industrialización y los patrones de desarrollo y crecimiento económico.

Consecuentemente, se conforma el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC en inglés) liderado por la Organización Meteorológica Mundial y las Naciones Unidas, quienes emprendieron el estudio del Cambio Climático. De este modo, según Rydin (2008) el Cambio Climático es considerado el problema ambiental principal, por el cual, se propone a nivel internacional la necesidad de crear el concepto de desarrollo sostenible, definido como “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (UN, 1987, p.8).

Esta nueva propuesta sobre el aprovechamiento de los recursos naturales pretende generar una “nueva era de crecimiento económico, a través de la relación equilibrada entre el crecimiento social, económico y ambiental. Sin embargo, es clara la perspectiva “desarrollista” que pone al “crecimiento-desarrollo equilibrado” como la solución para resolver problemas ambientales mundiales como el cambio climático (RYDIN, 2008; HOGAN, 2005).

En cuanto al riesgo de desastres, el *Informe Brundtland* abarca la producción de la vulnerabilidad de la sociedad, debido a problemas ambientales como la deforestación y la pérdida de biodiversidad que afectan la disponibilidad de bienes y servicios ecosistémicos.

nicos, con repercusiones principalmente en la seguridad alimentaria y la calidad de vida (UN, 1987).

La definición de desarrollo sostenible, propuesto por el Informe, abarca problemas ambientales producto del desarrollo actual, que en el futuro serán vividos por las próximas generaciones. Esto claramente se relaciona con el concepto de la *construcción social del riesgo*, que considera el riesgo de desastres como los problemas no resueltos del desarrollo que genera diferentes tipos de vulnerabilidades, que más adelante junto a las amenazas producirán desastres.

El Informe *Brundtland* no es del todo claro sobre cuáles deben ser los mecanismos, estrategias y agenda política por los cuales se conseguirá un desarrollo y crecimiento económico sin comprometer el desarrollo de las generaciones futuras. La Organización de las Naciones Unidas será más clara de cómo alcanzarlo en la Cumbre de Río de 1992 y la política internacional conocida como la Agenda 21.

En el año de 1992 en la Conferencia de Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, se propone una agenda política llamada Agenda 21 (UN, 1992). La Agenda 21 abarca la implementación del desarrollo sostenible por medio de cuatro secciones. En la primera sección se propone una dimensión socio-económica basada en: la cooperación internacional de países desarrollados hacia países subdesarrollados; la erradicación de la pobreza; el cambio de patrones de consumo; demografía y sustentabilidad; la salud humana; desarrollo y asentamientos sustentables; el desarrollo y el medio ambiente en las políticas públicas (UN, 1992).

En la segunda sección se abarca la conservación y la gestión de los recursos para el desarrollo, por medio de: protección de la atmósfera; planificación territorial; erradicación de la deforestación; manejo y gestión de ecosistemas estratégicos; agricultura sustentable; conservación biológica y de la biodiversidad; protección de los océanos; gestión y manejo de residuos tóxicos, radioactivos y basuras.

La tercera sección considera el fortalecimiento de los grupos de la sociedad civil que representan: mujeres, niños, indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores, empresarios, industria, ciencia y tecnología, agricultores. La cuarta y última parte define mecanismo de implementación de la Agenda 21 por medio de: mecanismos financieros, transferencia de tecnología, cooperación internacional, investigación científica, educación, gestión pública, arreglos institucionales internacionales, instrumentos legales, acceso a información para la toma de decisiones (UN, 1992).

De la misma manera que la Declaración de Estocolmo y el Informe *Brundtland* abordaron la gestión del riesgo de desastres, de una forma indirecta, la Agenda 21 no es explícita en que el desarrollo sostenible contribuirá en la reducción de la vulnerabilidad a los desastres. Esto se debe a que la ONU, hasta ese entonces, no había incluido dentro de la agenda política internacional la reducción de los desastres. La gestión del riesgo de desastres no sería tratada, internacionalmente por la ONU, hasta el año de 1994 con la Declaración de Yokohama.

Después de la Agenda 21, la ONU ha organizado diferentes reuniones donde se discuten y evalúan los retos y posibilidades de cada una de las Naciones, en alcanzar el desarrollo sostenible. La Conferencia Río+20, en el año 2012, tuvo el objetivo de confirmar los compromisos de las naciones, asumidos en la Conferencia de Río de 1992, donde

también se incluyó el compromiso adquirido en el Protocolo de Kioto de mitigar la producción de gases de efecto invernadero (MRE, 2012).

En el año 2015 las Naciones Unidas asumen un nuevo compromiso mundial para alcanzar el desarrollo sostenible por medio de la Agenda 2030 Transformar Nuestro Mundo la cual, incluye 17 objetivos del Desarrollo Sostenible y 169 metas. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. “Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (ONU, 2015, p. 2).

En los objetivos de la Agenda 2030, se contemplan claras medidas que relacionan el desarrollo sostenible con la gestión del riesgo de desastres. El objetivo número 9 “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”, el objetivo 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y el objetivo 13, “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” (ONU, 2015).

Dentro de las metas del desarrollo sostenible relacionadas con la gestión del riesgo de desastres se encuentra:

Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres [...] Aumentar el número de ciudades que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles [...] Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países [...] Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana [...] (ONU, 2015, p 25-32).

A pesar que existe una evidente relación entre desarrollo sostenible y gestión del riesgo de desastres, las principales conferencias internacionales sobre desarrollo sostenible han abarcado de forma tímida esta relación. No es hasta la Agenda 2030 que esta relación se aborda de una forma más clara, permitiendo establecer estrategias de gestión del riesgo de desastres a través de la reducción de las vulnerabilidades, principalmente sociales, que deja los procesos de crecimiento económico y desarrollo.

Las Naciones Unidas han abordado la relación desarrollo con gestión del riesgo de desastres a través de los Informes de Evaluación Global sobre Reducción de Riesgo de Desastres (GAR), los cuales se describirán con detalle más adelante. El GAR 2009 abarca la relación Riesgo y pobreza; el GAR 2011, hace alusión a la necesidad de revelar el riesgo y replantear el desarrollo para reducir las vulnerabilidades; el GAR 2013, hace una relación entre gestión del riesgo e industria y el GAR 2015 hace una relación directa entre el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo de desastres.

LA GESTIÓN DEL RIESGO UN ASUNTO DE COORDINACIÓN GLOBAL

Las conferencias mundiales sobre la reducción del riesgo de desastres han sido la principal estrategia, a nivel internacional, de responsabilizar a los Estados miembros, así como, a diferentes actores sociales en dicha tarea. Las tres principales conferencias,

promovidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han planteado mediante la formulación de objetivos y un plan de acción, cuál debe ser el papel del Estado y la sociedad civil en la gestión del riesgo de desastres (Quadro 2).

Las propuestas han evolucionado conforme se ha avanzado en el entendimiento de los desastres, en cuanto a cómo se generan, cómo se pueden prevenir y cómo se pueden manejar. Parte de la estrategia está basada en generar un marco de entendimiento común, que unifique conceptos y acciones.

Quadro 2: Conferencias mundiales sobre la reducción del riesgo de desastres

CONFERENCIA MUNDIAL	OBJETIVO	PLAN DE ACCIÓN	PRINCIPALES RESPONSABLES
Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro (1994)	Generar directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos.	Evaluación del riesgo, prevención y preparación del desastre, mitigación, medidas preventivas, educación y capacitación, protección del medio ambiente.	El Estado mediante la cooperación regional y la comunidad internacional.
Marco de Acción de Hyogo (2005 - 2015)	La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.	La integración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible. La creación y el fortalecimiento de instituciones. Incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos	Principalmente el Estado. Delegación de responsabilidades en los planos regional y subregional. Actividades en el plano internacional, en particular mediante acuerdos bilaterales y cooperación multilateral.
Marco de Acción de Sendai (2015-2030)	La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.	Comprender el riesgo de desastres. Fortalecer la gobernanza del riesgo. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de mejorar la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.	Principalmente el Estado. Los actores pertinentes estatales y extra-estatales. Toda la sociedad civil.

Fonte: EIRD (1994), ONU (2005, 2015).

Nota: elaboración propia.

La primera Conferencia, en 1994, que dio como resultado la Estrategia Yokohama, planteó un contexto político significativo hacia la reducción de desastres naturales, atribuyendo una gran importancia a la cooperación internacional.

La comunidad internacional tiene la obligación de apoyar a los países que se proveen de los medios necesarios para confrontar los desastres. Incumbe a los organismos internacionales en especial a los que ejercen influencia sobre grandes sectores de la sociedad, entre ellos la ciencia, la enseñanza, la sanidad y la protección civil adoptar la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama y estimular a los organismos homólogos de otros países y regiones a que hagan lo mismo (EIRD, 1994, p. 2).

En el año 2005 en Kobe Japón, bajo el Marco de Acción de Hyogo (MAH), la reducción de pérdidas de vidas y otros bienes sociales, económicos y ambientales se convierte en un asunto prioritario. Para este fin, se reconoce que la cooperación, la solidaridad y las alianzas internacionales, así como la buena gobernanza, permitirán generar estrategias eficaces de gestión del riesgo (ONU, 2005, p. 2). Adicionalmente, se crea la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR en inglés) como un ente de coordinación internacional. La acción de la UNISDR se ve reflejada en la consolidación de una Estrategia Internacional de la Reducción de Desastres (ISDR en inglés – EIRD en español).

Existe una relación intrínseca entre la reducción de los desastres, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, entre otras esferas, y la importancia de lograr la participación de todos los interesados, en particular los gobiernos, las instituciones financieras y las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios, el sector privado y la comunidad científica (ONU, 2005, p. 4).

Los Estados miembros que hacen parte del MAH, se deben comprometer a adoptar la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, generando que ésta sea una prioridad nacional y local, por medio de la creación de una política pública consistente: “es imprescindible que concedan un alto grado de prioridad a la reducción del riesgo de desastres en las políticas nacionales con arreglo a sus capacidades y a los recursos de que dispongan” (ONU, 2005, p.4). Así mismo, el convenio reconoce el papel de la sociedad civil en la gestión del riesgo: “se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre” (ONU, 2005, p. 10).

Por otra parte, a partir del Marco de Acción de Hyogo, la comunidad internacional ha buscado generar estrategias de gestión conjunta, por medio de alianzas con organismos multilaterales como el Banco Mundial, el cual creó el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación - Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) “A través de intervenciones específicas, el Fondo Mundial ha trabajado para ayudar a los países a diseñar e implementar enfoques integrales para la gestión del riesgo de desastres, contribuyendo a generar resiliencia por medio de políticas y la planificación del desarrollo” (GFDRR, 2015, p. 6).

El apoyo que ofrece el GFDRR hacia los Estados miembros de la ONU, se basa en: 1) generar conocimiento de los factores del riesgo como exposición, amenaza y vulnerabilidad, 2) el fortalecimiento del gobierno y la elaboración de políticas públicas para la gestión del riesgo, 3) inversión en la reducción del riesgo de desastres, 4) gestión del desastre, capacidad de recuperación y rehabilitación (GFDRR, 2015).

Finalizado el Marco de Acción de Hyogo, en el año 2015 se elaboró el “Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” (ONU, 2015). Uno de los objetivos de Sendai fue: “examinar la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres y sus recomendaciones” (ONU, 2015, p. 2). En el Marco se reconoce que en efecto los países se han comprometido en la reducción del riesgo de desastres por medio

de los mecanismos proporcionados por la cooperación internacional, las alianzas estratégicas entre países y la elaboración de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo (ONU, 2015, p. 3). Por otra parte, el Marco sigue recalcando el papel de la gobernanza en la reducción del riesgo:

Si bien cabe reconocer la función de liderazgo, regulación y coordinación que desempeñan los gobiernos, estos deben interactuar con los actores pertinentes, entre ellos las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, los pobres, los migrantes, los pueblos indígenas, los voluntarios, la comunidad de profesionales y las personas de edad, en el diseño y la aplicación de políticas, planes y normas. Los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil, así como la comunidad académica y las instituciones científicas y de investigación, deben colaborar más estrechamente y crear oportunidades de colaboración, y las empresas deben integrar el riesgo de desastres en sus prácticas de gestión (ONU, 2015, p. 5).

Cabe resaltar que el Marco de Acción de Sendai (MAS) recalca la participación de la sociedad civil en los sistemas de gestión del riesgo, por medio del empoderamiento ciudadano y la participación inclusiva sobre todo de las personas más vulnerables y afectadas. Por esto, el MAS propone integrar a la gestión del riesgo la perspectiva de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas de gestión del riesgo, fortaleciendo el trabajo voluntario (ONU, 2015). “Es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres, incluso mediante recursos, incentivos y responsabilidades por la toma de decisiones” (ONU, 2015, p. 8).

Finalmente, el MAS propone a los Estados generar una coordinación internacional, regional y local para gestión del riesgo por medio de cuatro estrategias: 1) Comprender el riesgo de desastres. 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres. 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (ONU, 2015, p. 10).

Los Informes de Evaluación Global sobre Reducción de Riesgo de Desastres (GAR)

A partir del año 2009, la UNISDR, como parte de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR en inglés, EIRD en español) ha elaborado bianualmente Informes de Evaluación Global sobre Reducción de Riesgo de Desastres (Quadro 3). En el año 2009 el Informe (GAR09) giró en torno al *Riesgo y pobreza en un clima cambiante*, destacando la manera en que el riesgo intensivo de desastres se concentra desproporcionadamente en los países de menores ingresos y con una gobernabilidad débil (EIRD, 2009).

En el año 2011, el Informe titulado *Revelar el riesgo, replantear el desarrollo* (GAR11), se centró primordialmente en las políticas públicas y el papel de los gobiernos nacionales y locales en la reducción del riesgo de desastres. El informe plantea que es necesario que los Estados implementen dentro de sus políticas e instrumentos de desarrollo, principios, estrategias y programas que contribuyan a la reducción de la pobreza, generando a la vez, reducción de la vulnerabilidad de la sociedad. Esto reduce el riesgo de desastres, contribuye a la adaptación al cambio climático y permite la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (EIRD, 2011).

En 2013, el informe de evaluación titulado: *Del riesgo compartiendo a un valor compartido: un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres* (GAR13). El GAR13 explora los beneficios de la gestión del riesgo para los negocios, reduciendo costos, el grado de incertidumbre e imprevisibilidad, generando negocios sostenibles resilientes y competitivos; el aumento de valor empresarial mediante el abordaje de los factores subyacentes que impulsan el riesgo. De esta manera, destaca la interdependencia del sector público y el privado y por qué la competitividad, la sostenibilidad y la resiliencia empresarial también dependerán de la capacidad del gobierno para gestionar la gestión del riesgo a través de políticas eficaces (EIRD, 2013).

Para lograr una interacción efectiva entre el sector público y el privado, el GAR13 explora las finanzas, los seguros y las regulaciones públicas. Se examina el mercado de las aseguradoras y los incentivos que ofrecen las instituciones financieras a los mercados de capital y la inversión privada al tener en cuenta la gestión del riesgo. Así mismo, analiza cómo los países y ciudades pueden generar mayores incentivos para atraer inversión extranjera directa (IED) en zonas propensas a amenazas (EIRD, 2013).

El Informe GAR 2015, aborda directamente la relación entre desarrollo sostenible y gestión del riesgo de desastres, con el objetivo de identificar los factores causales globales del desarrollo que aumentan el riesgo de desastres. Según el informe, estos factores son: el riesgo de desastres cada vez más globalizado; creciente desigualdad ante el riesgo; ciudades segregadas y el consumo que supera la biocapacidad. De este modo, el GAR 2015 concluye que se debe “gestionar el riesgo inherente a la actividad social y económica en lugar de incorporar la gestión del riesgo de desastres para protegerse contra las amenazas externas” (UNISRD, 2015, p. 17).

Quadro 3: Informes de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres (GAR)

Informe	Principales objetivos	La gestión del riesgo gira principalmente en torno a
GAR, 2009 Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Invertir hoy para un futuro más seguro.	Generar retos globales ante el riesgo de desastres, la pobreza y el cambio climático	Aumentar el desarrollo y el crecimiento económico como estrategia para reducir la pobreza, salvaguardar el desarrollo y avanzar en la adaptación al cambio climático, facilitando paralelamente otros aspectos fundamentales como la seguridad, la estabilidad y la sostenibilidad mundial.
GAR, 2011 Revelar el riesgo, replantear el desarrollo	Comprender qué es el riesgo de desastres y cuáles son los factores relacionados al desarrollo que causan mayor vulnerabilidad.	La reducción de la vulnerabilidad. Las principales oportunidades para la reducción del riesgo residen en reducir la vulnerabilidad, es decir, abordar los factores subyacentes del riesgo mediante el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza del riesgo.
GAR, 2013 Del riesgo compartiendo a un valor compartido: un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres	Explorar los beneficios de la gestión del riesgo para los negocios, reduciendo costos, el grado de incertidumbre e imprevisibilidad, generando negocios sostenibles resilientes y competitivos	La gobernanza del riesgo. Cómo los Estados pueden generar alianzas estratégicas con el sector privado para la reducción del riesgo que afecta principalmente la productividad.

continua...

Informe	Principales objetivos	La gestión del riesgo gira principalmente en torno a
GAR 2015 Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres	Identificar los factores causales globales del desarrollo que aumentan el riesgo de desastres.	Los factores causales del riesgo en el desarrollo, como el cambio climático, el consumo excesivo de capital natural, la pobreza y la desigualdad

Fonte: EIRD (2009, 2011, 2013), UNISRD (2015).

Nota: elaboración del autor.

LA COORDINACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL NIVEL REGIONAL

A partir del Marco de Acción de Hyogo, el compromiso de generar una cooperación internacional conllevó a la creación de plataformas regionales. En el año 2007 se crea la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Américas, en la cual, los países del continente americano se comprometen a la cooperación regional con los siguientes objetivos: 1) Evaluar el progreso de la implementación del Marco de Acción de Hyogo. 2) Incrementar el perfil de la reducción del riesgo de desastres. 3) Intercambiar experiencias y aprender de las buenas prácticas. 4) Identificar vacíos y acciones necesarias para acelerar la implementación nacional y local del Marco de Acción de Hyogo (UNISDR & OEA, 2009, p. 7). Para esta finalidad se establece que:

Las Plataformas no deben limitarse a ser un mecanismo informativo, sino que deben establecerse estructuras funcionales y organizacionales capaces de integrar la reducción del riesgo a desastres en las agendas de desarrollo en todos los sectores productivos, económicos y sociales, todos los sectores de la sociedad – gobiernos, universidades, ONG, empresas privadas, y la sociedad civil como un todo, y en todos los niveles de gobierno desde el local hasta el central (UNISDR; OEA, 2009, p. 11).

De esta forma, la plataforma ha servido como un espacio de participación multisectorial, permitiendo reunir en diferentes foros, realizados desde su creación en diferentes países del continente, a múltiples actores de la sociedad civil presentes a nivel internacional y local. En estos espacios se abordan temas relevantes a los acuerdos internacionales como el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Acción de Sendai.

Así mismo, otros convenios de cooperación multilateral a nivel regional han surgido como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), creado en el año 2002, donde los países de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia se comprometen a aunar esfuerzos hacia la gestión del riesgo. El objetivo del CAPRADE es:

Contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres por amenazas de origen natural y antrópico que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutua y el intercambio de experiencias en la materia (COMUNIDAD, 2013, p. 5).

Una de las funciones del CAPRADE fue debatir y llegar a un consenso de diferentes conceptos relacionados con la gestión del riesgo. De esta manera, el CAPRADE con-

ceptualiza el *riesgo de desastres* como las posibles pérdidas que ocasionarían cualquier tipo de amenaza (ambiental, tecnológica, socio-natural) en términos de vidas, infraestructuras, bienes y servicios, debido a las condiciones de vulnerabilidad (social, territorial, gubernamental) que aumentan la susceptibilidad al riesgo (COMUNIDAD, 2013).

A partir de esta noción del riesgo, que parte de la idea de una amenaza, “entendida como un fenómeno o condición peligrosa que afecta la integridad de la sociedad, mediante trastornos que inciden en los factores más vulnerables” (COMUNIDAD, 2013, p. 9), el Estado realiza una gestión del riesgo, buscando determinar la naturaleza y grado de afectación, estableciendo amenazas potenciales y evaluando condiciones existentes de vulnerabilidad, con el fin de conocer el riesgo, reducir el riesgo y manejar el desastre dando una *respuesta*, entendida como la *capacidad* de combinar todas las fortalezas o atributos y recursos disponibles para enfrentar los trastornos (COMUNIDAD, 2013).

CONSIDERACIÓN FINAL

En síntesis, las nuevas conceptualizaciones y estrategias de la gestión del riesgo de desastres incluyen una perspectiva sistémica y compleja, que enmarca diferentes dimensiones y procesos de planificación territorial. De esta manera, los procesos que generan posibles escenarios de riesgo pueden llegar a ser reducidos por medio de una gestión que abarca diferentes problemas territoriales por medio de estrategias como el desarrollo sostenible. Esto permite pensar que la resiliencia como proceso de adaptación abarca indiscutiblemente el concepto de desarrollo sostenible y el papel de la comunidad internacional en promover un ambiente político adecuado que reconozca incluir en la agenda pública la relación desarrollo y riesgo.

Así mismo, la existencia de una coordinación internacional sobre asuntos relacionados con el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo de desastres, hace parte de uno de los objetivos de la gobernanza del riesgo, en el cual, se busca incentivar la cooperación multilateral en la reducción del riesgo con la finalidad de abarcar de una forma más amplia tanto las causas como los efectos de los riesgos.

Por tanto, la cooperación internacional busca generar una coordinación en todos los niveles, desde el internacional hasta el local, fortaleciéndolos e integrándolos en una gestión conjunta que permita a todo los actores sociales complementarse, en los planes respectivos de gestión del riesgo (UNGRD, 2015b). La inclusión de la problemática del desarrollo sostenible y la gestión del riesgo dentro de las políticas públicas, ha permitido que estos temas sean prioridades en la formulación de los planes sectoriales y de gobierno de los diferentes niveles. Con ayuda de organismos multilaterales como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y el Banco Mundial, se ha fomentado la inclusión de estos temas dentro de la agenda pública, recalcando la importancia del compromiso adquirido a través de la coordinación internacional.

Sin embargo, es necesario seguir investigando de qué manera los tratados internacionales ayudan a la conformación de capital social a nivel de organizaciones sociales y comunitarias que están relacionadas con el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo

de desastres. Si bien, dentro de los convenios internacionales se hace un llamado a que los países apoyen iniciativas comunitarias con esos fines, investigaciones como esta intentan profundizar de qué manera términos como la resiliencia se hacen efectivos a nivel comunitario.

Referências

- BLAIKIE, P. et al. Vulnerabilidad: el entorno social, político, y económico de los desastres. *La RED – Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*, 1996, p. 290.
- COMUNIDAD Andina. *Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la Comunidad Andina*. Bogotá, 2013.
- DICKSON, E. et al. *Urban risk assessments: Understanding disaster and climate risk in cities* (Urban Development Series). Washington, DC: The World Bank, 2012.
- EIRD. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro*. Switzerland, 1994.
- EIRD. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Riesgo y pobreza en un clima cambiante*. Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 2009.
- EIRD. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. *Revelar el riesgo, replantear el desarrollo. Resumen y resultados principales*. Ginebra, Suiza, 2011.
- EIRD. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. *Del riesgo compartido a un valor compartido – Un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres*. Ginebra, Suiza, 2013.
- GELLERT de Pinto, G. El cambio de paradigma de la gestión de desastres a la gestión del riesgo. *Boletín Científico*, Sapiens Research, v. 2, n. 1, p. 13-17, 2012.
- GFDRR-Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. *Annual Report*, Bringing resilience to scale. Washington, U.S.A., 2015.
- HOGAN, D. Mobilidade populacional, sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade social. *Revista brasileira Estudos de População*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 323-338, 2005.
- LAVELL, A. Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y las diferencias; una crítica y construcción conceptual y epistemológica. Buenos Aires: FLACSO y La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 2011.
- MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório Rio+20: o modelo brasileiro: relatório de sustentabilidade da organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável / Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, 2012.
- ONU. ORGANIZACIÓN DE LA NACIONES UNIDAS. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Switzerland, 2015, p.40. Disponible en: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S>. Acceso: 07 abr. 2017.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre El Cambio Climático* (CMNUCC). Río de Janeiro, Brasil, 1992.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. *Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio+20*. Río de Janeiro, 2012, p. 59.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Kobe*, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. *Marco de Acción de Sendai, para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*, 2015.
- RYDIN, Y. Sustainable Development and governance. In: COX, K.; LOW, M.; ROBINSON, J. *The SAGE Handbook of Political Geography*. SAGE, 2008. Chapter 35, p 579-593.

SULAIMAN, S. *De que adianta? O papel da educação para a prevenção de desastres naturais*. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação) – Universidade de São Paulo, Brasil, Universidad de Alicante, Espanha, 2014.

TURNER, B. et al. A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences* (PNAS), v. 100, n. 14, p. 8074-8079, 2003.

UN. UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June, 1992. Agenda 21. (1992), p. 351. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/agenda21.htm>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

UN. UNITED NATIONS. Prototype Global Sustainable Development Report. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, New York, 2014, p. 139. Disponível em: <<http://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

UN. UNITED NATIONS. Report of the United Nations Conference on the human environment. Stockholm, 5-16, June. Geneva, Switzerland, 1972, p. 77. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

UN. UNITED NATIONS. Report of the World Commission on Environment and Development. Switzerland. 1987, p. 374. Disponível em: <<https://ambiente.wordpress.com/2011/03/22/relatrio-brundtland-a-verso-original>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

UNISDR. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015, p. 299. Disponível em: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

UNISDR. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015, p. 299. Disponível em: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

UNISDR. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. From Shared Risk to Shared Value –The Business Case for Disaster Risk Reduction. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva, Switzerland, 2013, p. 288.

UNISDR. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Revelar el riesgo, replantear el desarrollo. Resumen y resultados principales. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Ginebra, Suiza, 2011.

UNISDR. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres; OEA. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 1ra Sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas. Panamá, 2009.

VEYRET, Y. Os riscos, o homem como agressor e vítima do médio ambiente. São Paulo: Contexto, 2013.

WISNER, B. et al. *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2. ed. 2003.

* Recebido em: 14.03.2018. Aprovado em: 07.04.2018.

DANIEL RICARDO CALDERÓN RAMÍREZ

Doutorando em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC, São Paulo, Brasil.

KLAUS FREY

Universidade Federal do ABC