

MANUAL #GIRD

1



# GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES



Ministerio de Seguridad  
Argentina



Universidad  
Nacional  
de San Martín



MANUAL #GIRD **1**

# **GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES**



### **Coordinadora del proyecto**

Florencia Iribarne

### **Autor**

Carlos Alberto Villalba

### **Revisión de estilo**

Enrique Salvino

### **Diseño**

Verónica Marques

### **Ministerio de Seguridad de la Nación**

Octubre 2022; 144 págs.

Esta publicación ha sido realizada en el marco del proyecto para el diseño y elaboración de manuales para la formación en Gestión Integral de Riesgo de Desastres, entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín.

# AUTORIDADES

## **Presidente de la Nación**

Dr. Alberto Ángel FERNÁNDEZ

## **Vicepresidenta de la Nación**

Dra. Cristina Elizabeth FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

## **Ministro de Seguridad**

Cdor. y Dr. Aníbal Domingo FERNÁNDEZ

## **Secretaria de Articulación Federal de la Seguridad**

Dra. Silvia Paola LA RUFFA

## **Subsecretario de Gestión del Riesgo y Protección Civil**

Sr. Gabriel Edgardo GASPARUTTI

## **Director Nacional de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres**

Sr. Claudio Daniel SCHBIB

## **Director Nacional de Operaciones de Protección Civil**

Sr. Esteban María CHALÁ

## **Directora de Bomberos Voluntarios**

Lic. María Carolina BUSQUIER

## **Directora de Prevención y Participación Comunitaria**

Sra. María Silvia BRUN LUBATTI

## **Director de Respuesta**

Sr. Martín Aníbal GUERRA

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

## INTRODUCCIÓN: NINGÚN DESASTRE ES NATURAL

### 1. GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES

- 1.1 Dinámica del riesgo
- 1.2 Componentes de un modelo
- 1.3 Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres
- 1.4 Del riesgo al riesgo climático
- 1.5 Gabinete Nacional de Cambio Climático
- 1.6 Regionalización. Plataformas de prevención y respuesta
- 1.7 Buenas Ciudades: sustentables, participativas y resilientes
- 1.8 Hoja de Ruta para la Gestión Local
- 1.9 El problema urbano
- 1.10 Herramientas de Monitoreo y Alerta
- 1.11 Las vidas de la norma

### 2. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

- 2.1 Dinámica local
- 2.2 Voluntariados

### 3. GÉNERO Y DIVERSIDADES EN LA GIRD

- 3.1 Vulnerabilidades
- 3.2 Otra mirada
- 3.3 Objetivo de desarrollo
- 3.4 Herramientas para una práctica
- 3.5 Aportes de mujeres y personas LGBTIQ+

### 4. MODELO DE RESPUESTA A SITUACIONES DE EMERGENCIA PSICOSOCIAL

- 4.1 Elementos para la construcción de un modelo de respuesta a situaciones de emergencia psicosocial



## 5. NORMATIVAS, PROTOCOLOS Y MECANISMOS

5.1 Argentina

5.2 El mundo

5.3 Enfoque de derechos de personas y comunidades

## 6. LA PROBLEMÁTICA DE LA RESPUESTA A DESASTRES

6.1. Componentes globales

6.2. Participación

6.3 Sistemas de alerta temprana y monitoreo de emergencias

## 7. CIERRE: COMPONENTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ENFOQUE INTEGRAL DE GESTIÓN DE RIESGOS

7.1 Acciones

7.2 Propuestas

7.3 Experiencias

7.4 Compromiso de todos los actores

## BIBLIOGRAFÍA



# PRESENTACIÓN

## *La gestión del riesgo: una decisión política y una construcción colectiva*

Salvar vidas, reducir daños, generar resiliencia son metas que requieren de profesionalismo, análisis, investigación, coordinación interinstitucional, articulación federal y compromiso efectivo. La decisión política del Gobierno que conduce el Presidente Alberto Fernández es fortalecer permanentemente el Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) a través de las diversas iniciativas que propone el Consejo Nacional que encabeza el Jefe de Gabinete de Ministros y el Consejo Federal presidido por el Ministro de Seguridad de la Nación.

Es de destacar la indicación del Dr. Cdor. Aníbal Fernández, Ministro de Seguridad de la Nación, de reconocer las capacidades de las universidades y otras organizaciones de la sociedad civil para complementar las aptitudes estatales y consolidar un sistema robusto con abordaje federal.

En este marco, la elaboración de una colección de manuales sobre los diversos enfoques que puede tener la gestión integral de riesgos en conjunto con una casa de altos estudios de tanta trayectoria como la Universidad Nacional de San Martín (UNSaM) constituye un invaluable aporte a la consolidación SINAGIR.

Más de una decena de profesionales de diversas disciplinas y variada trayectoria han venido plasmando sus conocimientos en un proceso interactivo de intercambio de pareceres con distintos organismos del SINAGIR que dieron como resultado estos ejemplares que esperamos sean de utilidad para todos los efectores del Sistema.

Desde la Secretaría de Articulación Federal entendemos que las metas del Marco de Acción de SENDAI -comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza para gestionar dicho riesgo, invertir en la reducción del riesgo para la resiliencia y aumentar la preparación para los casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor- requieren del máximo compromiso de todos los actores que integran el SINAGIR para quienes ponemos a disposición estas publicaciones con la idea de generar una reflexión colectiva constructiva sobre los desafíos por venir en materia de gestión del riesgo, en la República Argentina y en la región.

**Dra. Silvia LA RUFFA**  
Secretaria de Articulación  
Federal de la Seguridad



## INTRODUCCIÓN:

### Ningún desastre es natural

Las escenas muestran miles de hectáreas bajo fuego, familias que huyen, animales que mueren, especies que desaparecen, construcciones destruidas en la Pomerania Occidental alemana... o en la provincia argentina de Corrientes. Las cámaras enfocan las caras desoladas de centenares y miles de personas en campamentos de desplazados por ríos que se desbordan y arrasan barrios enteros, o por corrimientos de laderas de cerros en cuyas bases se construyeron casas en El Salvador centroamericano... o en la Jujuy sudamericana. Las fotos estallan con el dramatismo de la destrucción de miles de viviendas en una Haití terremoteada, con la devastación de ciudades del Caribe azotadas por huracanes, con el impacto de inundaciones que parecen de ciencia ficción en Nueva York o... en Santa Fe.

En la base de cada uno de esos escenarios hay aumentos de temperatura provocados por los formatos productivos de la actividad liderada por las corporaciones económicas globales: ríos desviados para mejorar el riego de determinados cultivos y en zonas escogidas, desertificaciones provocadas por la tala indiscriminada, casas ubicadas en laderas inestables o bajo laderas movedizas, ciudades diseñadas en lugares amenazados por las crecidas, cableados sobre postes a cielo abierto, y multitudes que se desplazan del campo a la ciudad, de la pobreza a la miseria...

Desastre es la palabra que se usa, porque desastrosas son las consecuencias de esos eventos. Detrás de ellas hay lluvias, vientos, movimientos telúricos, fuegos y, a la hora de explicarlas, la ignorancia, el facilismo y, a veces, hasta el negacionismo, que le agregan el adjetivo "natural". En realidad el proceso que desemboca en esas consecuencias catastróficas es producto de decisiones económicas, empresariales, gubernamentales, arquitectónicas, potenciadas por el calentamiento global que generan los formatos de producción del sistema global. Por eso, *ningún desastre es natural*. Por eso entenderlo, determinar responsabilidades, abre las puertas a la reducción de las posibilidades de que llegue a producirse la catástrofe, trabando, transformando, prohibiendo las prácticas que generan sus causas.



Hay que separar amenazas y “eventos” de los desastres que provocan. Incluso aquellos tradicionalmente considerados “naturales” –es decir, generados sin la participación de ningún tipo de acción socioeconómica– cada vez con mayor frecuencia son engendrados por la dinámica del aparato productivo, que produce el efecto invernadero o “gases frazada”. Los fenómenos hidrometeorológicos, por ejemplo, son muchos y variados y van desde los ciclones tropicales hasta las inversiones térmicas, pasando por inundaciones, nevadas, tormentas eléctricas, sequías, lluvias torrenciales, temperaturas extremas, mareas de tempestad, tsunamis... es decir, casi todas las amenazas que asechan el mundo están originadas en esa transformación negativa de las circunstancias vitales del planeta.

Los terremotos aparecen como los únicos hechos en los que la actividad socioeconómica no estaría en su génesis y, sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX se investigan determinados casos bajo la hipótesis de la producción de “sismicidad inducida”, de consecuencias catastróficas a partir de operaciones geotérmicas, represamiento de aguas en embalses, inyecciones de residuos de agua, operaciones de petróleo y gas como la fracturación hidráulica producidas por las empresas hidrocarburíferas o mineras, muy distantes de lo “natural”.

A esos condicionantes se agrega el crecimiento exponencial de las variables negativas que produce el cambio climático, que ya convirtió en “muy vulnerables” a unos 3.500 millones de personas en todo el mundo por sequías, inundaciones, olas de calor, incendios, escasez de agua, subida de niveles de los mares, derretimientos de hielos, a consecuencia de aquellas transformaciones negativas, a las que pueden agregarse la inseguridad alimentaria e hídrica aguda que se padecen, especialmente, en África, Asia, América Central, Sudamérica y en las pequeñas islas del Ártico.

Al compás de todos esos fenómenos, que incluyen hasta las pandemias como la que hoy atravesamos, los gobiernos del mundo discuten, analizan, proponen y construyen herramientas para intentar “adelantarse” a los hechos. Los organismos multilaterales, expresión de esas mismas administraciones sentadas en escenarios compartidos, fijan metas, diseñan protocolos, generan ámbitos destinados a mejorar dispositivos, agencias, planes y programas aplicables a los “desastres” que son consecuencia de aquellos eventos, producidos por nuevos tipos de amenazas causadas por los avances de los intereses corporativos sobre los de la sociedad.

El debate sobre la integralidad de los desastres y la decisión de pelear por el reconocimiento y la instalación del concepto de desastre siconatural, en reemplazo del negacionismo que implica pensar en desastres “naturales”, que tuvo a la Argentina como protagonista regional decisiva desde el comienzo de la discusión a principios de siglo, facilitó el desarrollo de un enfoque abarcativo de las variables que intervienen en la producción de eventos, que son cada vez más extremos, irregulares y dañinos, y puso de manifiesto las responsabilidades de los distintos actores.





Eludir el cepto conceptual que constituye la visión “naturalista” y “mecánica” del desastre implica superar el obstáculo epistemológico que impide la explicación de los hechos para comenzar a desnudar el verdadero proceso de construcción del desastre, lo que en definitiva arroja luz sobre la responsabilidad de cada uno de sus actores, y señala sus acciones voluntaria o involuntariamente negativas para las comunidades, las personas, los países, las regiones y el planeta.

Este planteo no apunta a la mera generación de nuevas categorías teóricas o a un simple remozamiento de palabras para que se siga diciendo lo mismo con distintos términos o, peor aún, para ocultar las verdaderas razones de la ocurrencia de desastres. Los mismos, año a año, generan situaciones dramáticas que cada vez cuestan más vidas, generan más heridos, más desplazados de sus hogares y más pérdidas económicas, con el consecuente daño a los procesos de desarrollo de los países, sobre todo en áreas extensas de Latinoamérica y el Caribe, África y Asia.

Se intenta presentar una visión contraria a lo que planteaban (a veces todavía lo hacen) aquellas autoridades, organismos nacionales o internacionales y comunicadores sociales, que presentan cada una de las tragedias como hechos “naturales”, “casuales”, poco menos que “inevitables” y provocados “por la furia de la naturaleza” o, peor aún, por factores “trascendentes”.

En la práctica, reconocer que los problemas surgen por causas generadas por la actividad socioeconómica, que dependen de decisiones conscientes, habilita la generación de artefactos legales y herramientas de contención de las mismas. Es decir, ahora son la sociedad, sus gobiernos, los grupos económicos, los responsables de evitar los daños... el mundo ya no depende de “dios” alguno.

En la construcción del desastre se articulan ese tipo de actividades con las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas, o de determinados sectores de ellas, con el tiempo de exposición a esas amenazas y con los modelos de gestión gubernamental. Por eso es central considerar los factores del riesgo, en función del tipo de amenaza (por ejemplo inundación, incendio, derrame químico, ciclón, terremoto), junto a la situación de vulnerabilidad de la población y sus activos y al grado de exposición de las comunidades y de sus bienes a los peligros derivados, como lo son las olas de calor, las tormentas, las sequías y las inundaciones, así como de los cambios de evolución lenta o el aumento del nivel del mar.

Estos factores no son estáticos y los riesgos pueden incrementarse o disminuir en función de la capacidad institucional, comunitaria, grupal, individual de hacer frente y/o de actuar frente al evento adverso o, por supuesto, de la corrección o la anulación de las causas de su generación.

Los modelos de desarrollo, en especial por la desigualdad socioeconómica que generan, pueden aumentar el grado de exposición y de vulnerabilidad de las

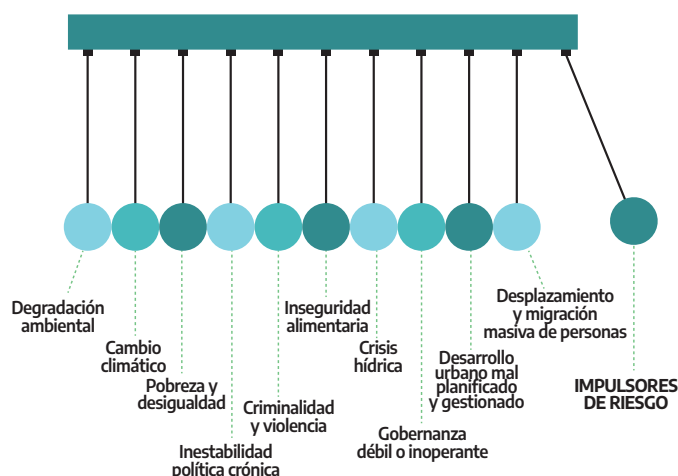




poblaciones; por lo tanto, se constituyen en responsables del agravamiento de los riesgos. Por el contrario, los esfuerzos encaminados a la reducción de riesgos, a la construcción de resiliencia y organización comunitaria, en el marco de políticas globales inclusivas y con redistribución de las riquezas, pueden contribuir a su disminución.

Al hablar de amenazas y variables intervinientes en la construcción del desastre, hay que instalar a la desigualdad y a la pobreza en el epicentro del escenario de vulnerabilidad, sin cuya transformación será imposible avanzar en políticas correctas de gestión integral del riesgo de desastres.

**La Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres de Naciones Unidas (UNDRR) grafica el punto con claridad:**



**Impulsores de Riesgo, UNDRR.**

Esta visión abarcativa de las variables que intervienen en la producción de eventos (que son cada vez más extremos, irregulares y dañinos) puso de manifiesto las responsabilidades de los distintos actores, además de ubicar a gobiernos, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales y comunitarias frente al compromiso de contribuir a la reducción de riesgos, evitar eventos, disminuir impactos, mitigar daños, combatir el cambio climático y, lo más importante, cumplir con el mandato humanitario de *salvar vidas*.

1

**GESTIÓN INTEGRAL  
DE RIESGOS DE DESASTRES**

Trabajar en gestión integral de riesgos con un *enfoque socionatural* implica articular dinámicamente los preceptos y las herramientas de la reducción del riesgo de desastres (RRD) y la gestión integral de los mismos (GIRD), con la problemática del cambio climático (CC), contemplando los cambios necesarios y encuadrados en políticas de desarrollo humano.

La GIRD constituye una herramienta destinada a colaborar con la reducción de los riesgos y a favorecer la construcción de ciudades y poblados integralmente seguros y sustentables, con participación de las comunidades, en base a un modelo preventivo, con fortalecimiento de la resiliencia y desarrollo de las fases de preparación, respuesta y recuperación. Este conjunto de elementos solo puede generarse en un marco general de políticas inclusivas gestionadas por los gobiernos nacionales, provinciales y locales<sup>1</sup>.

El desarrollo de esta visión atravesó un tránsito institucional desde la concepción de “defensa civil”, importada del ámbito militar, que la sujetó a una lógica castrense, y avanzó hacia la de “protección civil”, a través de un paso importante que arrancó las decisiones de la visión bélica. Concebir un enfoque de “gestión integral” permitió la incorporación de nuevas herramientas e implicó un cambio de enfoque que obliga a transformar las políticas y las estructuras institucionales y a centrar el trabajo en la reducción de los riesgos, enfocarlo desde una perspectiva preventiva, con encuadre local de la problemática y participación de las comunidades.

La “reducción” de los riesgos constituye el verdadero punto “preventivo” del desastre, con posibilidades, incluso, de llegar a evitarlo. Sin embargo, las prácticas de gestión no siempre encaran el tema de esa manera; muchas veces uno de los componentes ignora al otro, tanto en las definiciones como en las prácticas, las acciones o las inversiones.

---

1. Carlos Villalba, “Apuntes sobre desastres socionaturales. Una concepción comprensiva de la vulnerabilidad de nuestra gente”. [www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/20120822\\_15\\_Cascos-Blancos\\_Argentina.pdf](http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/20120822_15_Cascos-Blancos_Argentina.pdf).



En la actualidad, plantear la reducción del riesgo de desastres sin tratar de evitar las causas que generan el cambio climático y su efecto invernadero, o sin denunciar la gravedad de mantener el nivel de emisiones de gases existentes, equivaldría a construir castillos de arena en medio de un vendaval.

Esas desarticulaciones ocultan la esencia del proceso y retardan el diseño de políticas y la construcción de herramientas o dispositivos eficaces y eficientes. Es imprescindible pensar la coyuntura y operar en consecuencia, con un enfoque que analice el desastre como una construcción determinada por las consecuencias de actividades generadas por modelos concretos de producción, que se articulan con las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas o de determinados sectores de ellas y con la gestión gubernamental, que define políticas públicas específicas y resilientes o que ignora los sucesos.

## 1.1. Dinámica del riesgo



COLECTIVO QUARZO, pintura pública “El Mural del Terremoto”, Valdivia, Chile (<http://agrupacionquarzo.blogspot.com/>).

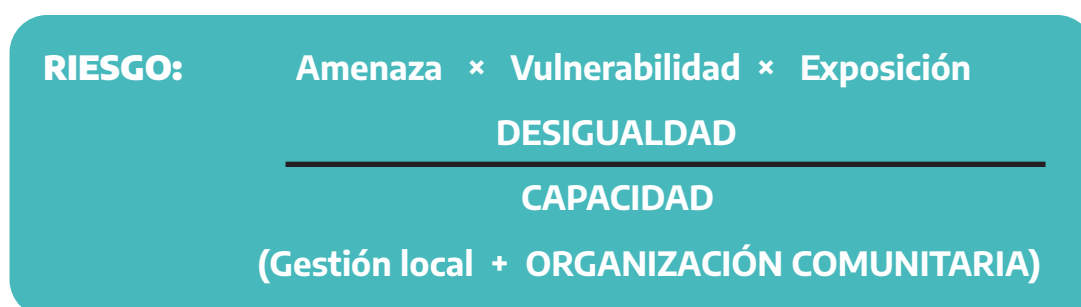
La Gestión Integral del Riesgo de Desastres es un proceso de gestión técnica, social y política, que debe sostenerse con continuidad en el tiempo y despliegue en el conjunto del territorio para el que fue planificada. Los factores del riesgo tienen que contemplarse en función del tipo de amenazas existentes o hipotéticas (inundación, incendio, derrame químico, ciclón, terremoto, etc.), con atención de la situación de vulnerabilidad de la población y de sus activos, junto al grado de exposición a los peligros, contrastando esos elementos con las capacidades de organización y posibilidades de participación, que definen las capacidades y la resiliencia de las comunidades.



Esos factores no son estáticos. El riesgo puede incrementarse o disminuir en función de la capacidad institucional, comunitaria, grupal o individual de enfrentar y actuar ante los eventos adversos. Los modelos de “desarrollo” y sus consecuencias –en especial la desigualdad socioeconómica que generan– aumentan el grado de exposición y de vulnerabilidad de las poblaciones, por lo tanto son responsables del agravamiento de los riesgos. Los esfuerzos encaminados a su reducción, organización comunitaria y construcción de resiliencia, por el contrario, contribuyen a su disminución o control.

La GIRD apunta al control de los procesos de construcción de riesgo y a su disminución, con el fin de reducir el impacto adverso de los fenómenos a través del fortalecimiento de los procesos de desarrollo sostenible, la seguridad integral de la población y la construcción de herramientas de gestión que contribuyan a impedir o minimizar posibles desastres. En la Introducción del presente trabajo se presenta una definición de ‘riesgo’ a partir de la ecuación que enfrenta amenaza, vulnerabilidad, exposición y situación estructural de desigualdad, con las capacidades de la comunidad, basadas en su propia organización, sumadas a la capacidad de gestión.

La siguiente es una forma de esquematizar esa explicación<sup>2</sup>:



Esta representación comparte el conjunto de elementos que comprenden las posturas más avanzadas en el análisis del desastre, con el agregado propio de interpretar la “capacidad” de la población afectada (o potencialmente afectada) en términos del desarrollo de la organización y la participación de la comunidad, a partir de la defensa de sus intereses. Simultáneamente, presenta la desigualdad (con el consecuente aumento de la pobreza) como un componente sustantivo de las vulnerabilidades de la población.

2. Carlos Villalba, “Apuntes sobre Desastres Socionaturales. Una concepción comprensiva de la vulnerabilidad de nuestra gente”. [www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/20120822\\_15\\_Cascos-Blancos\\_Argentina.pdf](http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/20120822_15_Cascos-Blancos_Argentina.pdf).





El enfoque instala las dimensiones del riesgo de desastre: exposición a amenazas, vulnerabilidad y capacidad, junto a las características de los riesgos. Por su parte, el éxito de las acciones, planes, programas y proyectos para la gestión de riesgos dependerá de la articulación entre el conjunto de sus componentes y de los tiempos y calidades de la aplicación de las políticas que surjan de ella.

Al definir “vulnerabilidades” este Manual considera a la desigualdad (con el consecuente “empobrecimiento”) como la más grave en el esquema de posibilidades de daño que tiene una amenaza, sin ignorar la importancia y priorización de otras situaciones que abarcan, entre otras, género y diversidades, grupos etarios, capacidades diferentes, poblaciones originarias o enfermedades.

En la actualidad se sostiene que desigualdad socioeconómica, pobreza y exclusión forman parte de los denominados “impulsores de riesgo”. Por su parte, el cambio climático, consecuencia de los modelos de producción implementados, constituye el “factor subyacente” central de los riesgos que vulnerabilizan a buena parte de las ciudades y sus comunidades y a vastas regiones de los espacios rurales.

El “Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe” de la UNDRR reconoce, tras quince años de discusiones, que “se han hecho grandes esfuerzos por dejar en desuso la concepción de ‘desastre natural’ para dar paso a la idea de que el riesgo de desastres es producto de procesos insostenibles de desarrollo”; también acepta que desigualdad socioeconómica, pobreza y exclusión constituyen los denominados “impulsores de riesgo” ya mencionados.

Las pérdidas reportadas por fenómenos meteorológicos extremos aumentaron un 151 % respecto de los veinte años precedentes; ese es el contexto que obliga a romper los moldes existentes, encarar los problemas comprendiendo la integralidad de cada uno de ellos, apoyarse en el trabajo subregional con un horizonte de coordinación regional y encontrar los mecanismos de articulación entre los Estados nacionales, provinciales y locales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades, el sistema de Naciones Unidas y los sectores privados dispuestos a colaborar con las necesidades generadas por las emergencias.

La pandemia del Covid 19 desencadenada en los albores de 2020 y aún en curso –con afectación de todos los países del mundo y superposición a otras emergencias en la región, que requirieron respuestas humanitarias y superaron la situación de años anteriores–, según los informes actualizados de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), exige la revisión de prácticamente todo el accionar de la gestión de riesgos y la política humanitaria, en particular los mecanismos de coordinación de acciones y el intercambio de modelos de articulación regionales, nacionales y locales que puedan ser de utilidad para encarar esos problemas.



Esto obliga a incluir en el análisis y en la construcción de mecanismos de prevención y respuesta un enfoque “multieventos”. Junto al coronavirus los países enfrentaron, y lo siguen haciendo, como cada temporada, otros eventos, cada vez más destructivos, como tormentas y huracanes, sequías, incendios, movimientos sísmicos, plagas o enfermedades, como el chagas, las mangas de langostas o la desnutrición infantil.

El Covid dejó al desnudo las pruebas de que el avance de los intereses económicos corporativos sobre los de la sociedad genera nuevos tipos de amenazas, que terminan en desastres. La degradación ecosistémica que provoca esa situación permite afirmar que, así como ningún desastre es natural, *ninguna pandemia es solo biológica*, sino emergente de ese proceso negativo.

## 1.2. Componentes de un modelo

La integralidad de la gestión de riesgos plantea la incorporación de diferentes componentes, en función de los enfoques que se apliquen y de las experiencias, las amenazas y los recursos de cada país que se proponga trabajar de esa manera, incluso de las diferencias que pueden existir dentro de sus territorios, y de las propuestas desarrolladas por los organismos subregionales y multilaterales.

En términos generales se incluyen los aspectos determinantes de prevención y reducción de riesgos, junto a los mecanismos de respuesta. Ese componente decisivo para la gestión de los desastres, si bien logró instalarse discursivamente, no necesariamente se expresó en políticas concretas y, mucho menos, recibió las partidas presupuestarias o generó la organización estatal necesaria para desarrollar las acciones que permitan alcanzar los objetivos.

En los últimos años, en el marco de la lucha de los feminismos por el respeto por sus derechos y hacia la igualdad de género y diversidades, se incorporó el “enfoque de género”.



Cartillas Pedagógicas para la Gestión del Riesgo de Desastres a Nivel Local (PNUD, Talcahuano, Chile).

En función de esas consideraciones es posible presentar el listado de características principales de un modelo posible de Gestión Integral de Riesgo de Desastres:



- Preventivo: superador de las acciones de política pública limitadas a la respuesta ante emergencias; con incorporación de esa visión a las agendas y presupuestos gubernamentales.
- *Reducción* de riesgos: destinada a eliminar o disminuir los factores que contribuyen a la generación del riesgo.
- Desarrollar *buenas ciudades*: resilientes, sustentables y participativas.
- *Interinstitucional e interjurisdiccional*: a partir de planes integrados RRD (Gabinete Nacional; Nación, provincias, gobiernos locales) que permitan optimizar recursos y ganar en eficacia, eficiencia y calidad.
- Gestión *local*: instancia de proximidad con la comunidad y “escenario” de los desastres en caso de producirse.
- Agendas *Pública / Comunitaria*: propuestas y medidas gubernamentales acordadas o confrontadas con las demandas de la población.
- Participación de la *comunidad*: con plena integración a la planificación, la ejecución y el contralor de las acciones.
- Incorporación del *Enfoque de Género* en la gestión del riesgo de desastres: facilitando una visión acabada de los hechos, sumando un sector decisivo al trabajo y respetando los derechos de toda la población.
- Integración de los *saberes ancestrales* y de las *comunidades*: en base a la importancia de los mismos para el diagnóstico y solución de situaciones problemáticas.
- Tránsito desde la concepción de “riesgo” hacia la de “riesgo climático”: a los efectos de salvaguardar el desarrollo de comunidades y regiones bajo amenazas de características más severas y con frecuencias irregulares.
- Diseñar *plataformas regionales* de prevención y respuesta: que optimicen los recursos disponibles y se organicen en función de las amenazas.
- Construir *Sistemas de alerta temprana* y de recolección de datos relacionados con amenazas múltiples.



### 1.3. Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres

A partir de la creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) y de la normativa que lo regula, en la República Argentina se impulsó el desarrollo de un plan nacional (PNRRD) alineado con las prioridades y metas del Marco de Sendai, a partir de la necesidad de generar estrategias nacionales que integren las políticas, los planes, programas, acciones y presupuestos desde todos los sectores del gobierno y en todos los niveles, con sentido de urgencia y en un contexto de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza.

En ese marco, la estructura a cargo de la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR presentó un Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres<sup>3</sup> de carácter plurianual, con metas y objetivos actualizables periódicamente que regirían la política pública específica, con inclusión de los lineamientos más adecuados para hacer frente a las amenazas, con la finalidad de preservar la vida y la integridad de la población, sus bienes y el ambiente en el que habitan.

La elaboración del PNRRD se basó en un proceso participativo, con una mesa nacional de diálogo conformada por instancias sectoriales de las que, en caso de ser necesario, se desprenden grupos temáticos. De los mismos, definidos en función de las situaciones de riesgo identificadas a partir de las principales amenazas y vulnerabilidades que enfrenta el país, participan representantes de ministerios nacionales, agencias de gobierno, provincias y municipios, organizaciones de las comunidades y no gubernamentales, organizaciones del sector privado, instituciones académicas y organismos internacionales.

#### Grupos temáticos

En función de la evaluación de las amenazas, desde la creación del Plan se constituyeron diferentes áreas de trabajo, en general definidas a partir de los siguientes riesgos:

1. Hidrometeorológicos
2. Remoción en masa
3. Volcanes
4. Terremotos
5. Tecnológicos, con inclusión de instalaciones fijas y transporte
6. Incendios forestales, en campos y de interfase

3. SINAGIR, "Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres". <https://www.argentina.gob.ar/sinagir/institucional/plan-nacional-reduccion-de-riesgos>.



## 7. Información, educación, comunicación y participación social

### 8. Cambio climático

### 9. Ordenamiento territorial

### 10. Salud y saneamiento

### 11. Grupos en situación de vulnerabilidad y participación social

### 12. Sequías

### 13. Educación

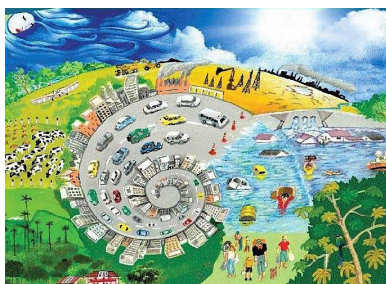
### 14. Desarrollo Productivo

### 15. Comunicación de riesgo

### 16. Género y Diversidad

### 17. Discapacidad

## 1.4. Del riesgo al riesgo climático



La importancia negativa del cambio climático sobre el conjunto del planeta y sus habitantes y la pérdida de naturaleza y biodiversidad perjudican, hasta niveles catastróficos y con horizontes de agravamiento, las economías, en particular las de los países de ingresos bajos y medianos, con efectos devastadores sobre sus poblaciones vulnerabilizadas.

Los actuales patrones de producción y el consumismo derivado de ellos, los usos del suelo y los formatos de urbanización, las dinámicas demográficas, el comercio, la industria y diferentes modelos de gestión nacionales, regionales y multilaterales son responsables de ambos fenómenos y es tan fundamental como urgente replantear la relación de esos formatos con la naturaleza. El flagelo pandémico del Covid 19 reinstaló en el escenario la relación directa existente entre la destrucción de la naturaleza, el cambio climático y el aumento del riesgo de pandemias<sup>4</sup>.

4. Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF): "Pérdida de Naturaleza y Pandemias". [https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/informe\\_perdida\\_de\\_naturaleza\\_y\\_pandemias\\_actualizacion\\_junio\\_de\\_2020.pdf](https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/informe_perdida_de_naturaleza_y_pandemias_actualizacion_junio_de_2020.pdf).



El Informe de Riesgos Mundiales 2020 analiza en profundidad la “pérdida de naturaleza” generada por el accionar de las corporaciones transnacionales de las industrias y propone que los riesgos que generan sean “identificados, evaluados y declarados periódicamente por las mismas, como se hace cada vez más con los riesgos relacionados con el cambio climático”.

Científicos e investigadores aseguran que si no se frena el actual ritmo de destrucción de la naturaleza, algunas áreas de la superficie terrestre, que presentan uniformidades en cuanto al clima, la flora y la fauna (“biomas”), como la tundra, los pastizales, los bosques o los desiertos, “podrían traspasar puntos de no retorno, con consecuencias económicas y sociales de gran alcance” y que, si se superan esos niveles, “podrían desencadenarse episodios catastróficos, a veces de alcance local y a veces de alcance mundial” (como ocurre con el cambio climático).

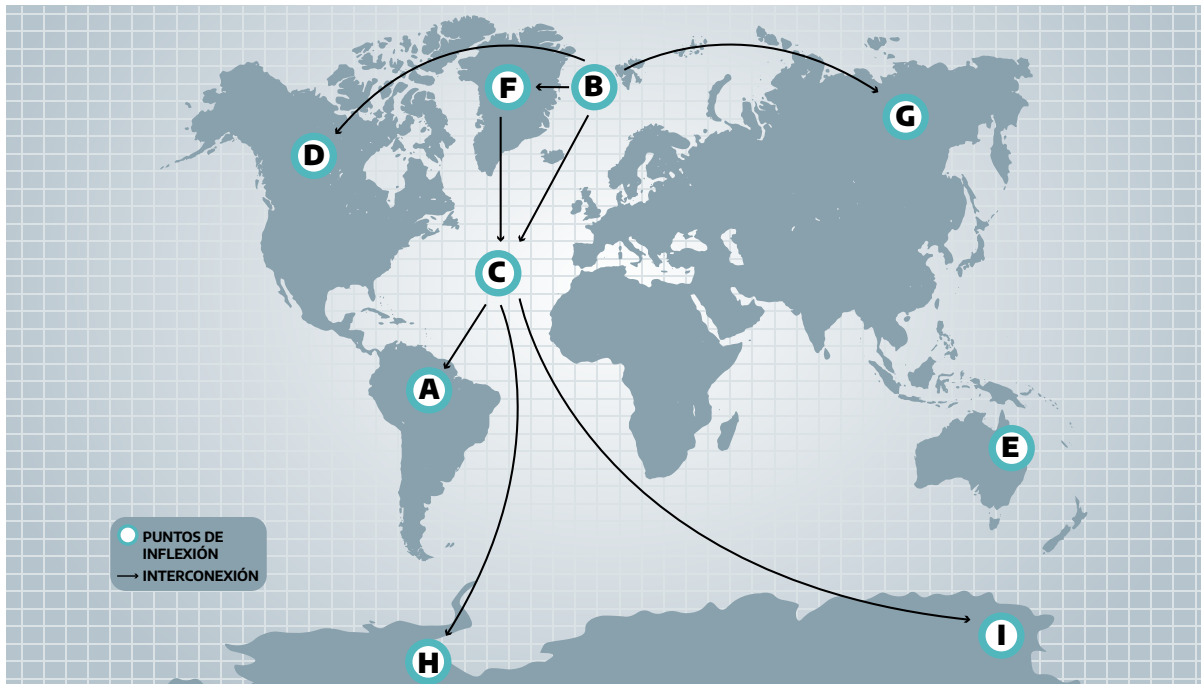
El director del Instituto de Investigación del Cambio Climático de Potsdam, Johan Rockström, señaló en reiteradas oportunidades que se tiende a presuponer que “los puntos de inflexión del ‘sistema Tierra’ –como la pérdida de selva amazónica o de la capa de hielo de la Antártida Occidental– son de baja probabilidad y no se entienden bien” y remarcó que, sin embargo, “se acumulan las evidencias de que estos episodios podrían ser más probables de lo que se pensaba, que tienen efectos muy marcados y que están interconectados entre diferentes sistemas biofísicos, lo que implica que el mundo podría sufrir cambios irreversibles a largo plazo”<sup>5</sup>. La nota, publicada en la revista científica *Nature* trajo al presente la advertencia formulada hace ya dos décadas por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) sobre la existencia de puntos críticos o “de no retorno” que podrían ser devastadores para la humanidad y el planeta. Cabe puntualizar que las y los científicos argentinos desempeñan un papel destacado en el seno del IPCC, en especial a través de la investigadora y meteoróloga Carolina Vera, vicepresidenta del Grupo de Trabajo del Panel.

## Focos de alarma

A lo largo de cada año se producen nuevas comprobaciones de que esos puntos de inflexión están en marcha, avanzan; en algunos casos, incluso, generando “efectos dominó”.

5. *Nature*, “Puntos de inflexión climáticos: demasiado arriesgado para apostar en contra”. <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0>.





- A.** Selva Amazónica: sequías frecuentes.
- B.** Hielo marino ártico: reducción de superficies.
- C.** Circulación del Atlántico: en desaceleración desde 1950.
- D.** Bosque Boreal: cambios en los ciclos de incendios y aparición de plagas.
- E.** Arrecifes de coral: muertes a gran escala.
- F.** Capa de hielo de Groenlandia: aceleración de la pérdida de hielo.
- G.** Permafrost: descongelándose.
- H.** Capa de hielo de la Antártida Occidental: aceleración de la pérdida de hielo.
- I.** Cuenca J. Wilkes (Antártida Oriental): aceleración de la pérdida de hielo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su reporte sobre el “Incremento de los riesgos naturales”, presta atención a la erosión provocada por la actividad productiva sobre los ecosistemas y las distintas especies<sup>6</sup>.

6. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Incremento de los Riesgos Naturales: Por qué la crisis que está engullendo la naturaleza es importante para la empresa y la economía”. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_New\\_Nature\\_Economy\\_Report\\_2020\\_ES.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Nature_Economy_Report_2020_ES.pdf).



## La actividad humana está erosionando los cimientos ecológicos del mundo



Por su parte, la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) publicó un estudio exhaustivo sobre biodiversidad mundial en el que muestra que las cinco fuerzas motrices directas de cambios en la naturaleza representan más del 90 % de las pérdidas naturales registradas en los últimos 50 años<sup>7</sup>.

En un contexto de esa gravedad, es paradójico que los artefactos institucionales nacionales y supranacionales destinados al estudio de estos temas y a la generación de propuestas y herramientas de prevención y transformación tengan muchas dificultades para confluir sobre el mismo objeto y, en particular, para integrar sus acciones. La mayoría de los países cuenta en la actualidad con estructuras vinculadas al cambio climático, organismos de protección civil (aunque en muchos casos sobrevive la concepción de “defensa civil” y hay muy pocas instituciones de “gestión de riesgos”), con estructuras relacionadas con la reducción de riesgo de desastres, como las dedicadas al planeamiento y reordenamiento territorial, lo que hace aún más incomprensible el panorama inercial.

En el plano multilateral, Naciones Unidas cuenta con agencias como la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCHA) –con el altísimo rango de Subsecretaría General– o la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNRRD) con su Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). En la región, foros como la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), o subregionales como la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU), desarrollan sus propios espacios para discutir sobre las proble-

7. Grupo del Banco Mundial (2021), “Desbloqueo del desarrollo inteligente con la naturaleza: un documento de enfoque sobre la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas”. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36047>.





máticas de gestión y reducción de riesgos y acerca de los desastres; sin embargo, la articulación conjunta de mecanismos de RRD, de prevención o de respuesta siguen sin tener el impulso necesario o, directamente, sin desarrollarse.

Tanto en el plano nacional como en el multilateral y regional, los esfuerzos, no logran confluir en red sobre el mismo objeto, operan en paralelo y, en consecuencia, cada uno llega a su propio y diferente asunto y trabaja sin coordinaciones operativas con los demás espacios. Esto sucede a pesar de la comprensión, al menos explícita, de la necesidad de trabajar en conjunto y de manera articulada.



Cabe señalar que los desastres que generan más pérdidas humanas, los que producen más daño material, alterando los procesos de desarrollo de los países afectados, son los desencadenados a partir de eventos hidrometeorológicos, que se multiplicaron en las últimas décadas y cuya intensidad es cada vez más extrema. De acuerdo a los estudios multilaterales, más del 90 % de los registros documentados fueron desencadenados por fenómenos de esas características y la causa del crecimiento exponencial de estas amenazas es el cambio climático y su efecto invernadero; de hecho, según las mediciones de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) de Naciones Unidas, en 2021 el Cambio Climático “volvió a batir récords negativos por tierra, mar y aire”.

A tres décadas del inicio a los esfuerzos formales de la comunidad internacional por reducir el riesgo de desastres, la propia Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), en su “Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (2021)”<sup>8</sup>, reconoce “que las políticas, medidas y mecanismos adoptados han resultado limitados en el cumplimiento efectivo de su objetivo central: reducir el número de desastres y su impacto” que, por el contrario, aumentaron con “impactos significativos”, y en mayo de 2022, el secretario general de la ONU, António Guterres, anunció la “sombria confirmación del fracaso de la humanidad para afrontar los trastornos climáticos”.

El promedio anual de personas afectadas de manera directa o indirecta creció “de forma acelerada, al igual que las pérdidas económicas asociadas a esto”, un crecimiento que UNDRR atribuye “no solo” al mejoramiento en el registro de la información, “sino, principalmente, al incremento en la cantidad de eventos, la vulnerabilidad y la exposición de personas y bienes”.

8. UNDRR (2021), “Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe”, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

<https://www.undrr.org/es/rar-reporte-regional-de-evaluacion-del-riesgo-de-desastre-en-america-latina-y-el-caribe>.





Fuente: UNRDD/RAR.

En Latinoamérica y el Caribe se produjo el 53 % de las pérdidas económicas mundiales causadas por desastres climáticos; representan el 1,5 % del PIB de una región en la que 340 millones de personas viven en ciudades altamente vulnerables a desastres. El informe agrega que entre 1997 y 2017 nueve de cada diez personas perjudicadas por desastres en la región se vieron afectadas por eventos de origen climático (principalmente inundaciones, que son potencialmente predecibles).

La Oficina, con sede en Panamá, afirma que este panorama dramático y los estudios existentes “no han logrado convencer a los tomadores de decisiones de la necesidad de actuar e invertir en la reducción de los factores subyacentes del riesgo”. Por el contrario, los países siguen enfocados en inversiones “reactivas y compensatorias”, en general destinadas a acceder a recursos para enfrentar los procesos de reconstrucción.

En síntesis, la región cuenta con una serie de eslabones institucionales que, sin embargo, no conforman una cadena conceptual ni operativa y no generan una estrategia conjunta para el proceso de toma de decisiones ni de los mecanismos administrativos. A pesar de los avances logrados, en especial en la comprensión del problema, en la visibilización de determinadas “prioridades” y en la aceptación de nuevos actores –las comunidades, por ejemplo– los distintos escenarios geográfico-políticos en general siguen actuando con marcada tendencia “respuestista”, con escasa inversión preventiva y poca o nula planificación.

Esta falta de asociación, complementariedad y decisión entre tres herramientas para trabajar sobre un solo proceso se potencia entre los principales emisores de gases contaminantes y entre los actores más refractarios a los avances favorables a la calidad de vida de las personas.



## 1.5. Gabinete Nacional de Cambio Climático



COLECTIVO QUARZO, "Pintura Pública", Valdivia, Chile (<http://agrupacionquarzo.blogspot.com/>).

En el caso argentino, la organización y puesta en funcionamiento del Gabinete Nacional de Cambio Climático por Ley 27.520, presidido por la Jefatura de Gabinete de Ministros y coordinado técnicamente por la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación (SCCDS) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, constituyó un avance sustantivo en la generación de herramientas relacionadas con la problemática y cumplió un papel importante como articulador de los distintos actores nacionales.

Esa estructura es responsable de coordinar las distintas áreas del Gobierno Nacional relacionadas con la implementación del "Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático" y con las políticas públicas relacionadas con la aplicación de las disposiciones establecidas por ley, como la promoción de estrategias de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o la reducción de la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales ante la problemática.

Está integrado por distintas áreas de las carteras de Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas, Seguridad y Defensa.



## 1.6. Regionalización. Plataformas de prevención y respuesta

La federalización y la ubicación de los gobiernos locales y las comunidades en el centro de los dispositivos de GIRD contribuyen a la implementación de políticas públicas relacionadas con acciones de prevención, respuesta y recuperación. Las normas nacionales determinan espacios de participación de los gobiernos provinciales y municipales, pilar fundamental de su trabajo, con inclusión de las organizaciones de la comunidad, con posibilidades de realizar diagnósticos, acciones y evaluaciones de los procesos relacionados.

La articulación interministerial complementa ese enfoque, a través de la coordinación de programas, políticas y acciones ya existentes en distintas instancias de los gobiernos nacionales y provinciales que, sin embargo, no se integran y en general operan como compartimentos estancos.

Las prácticas de regionalización se asocian a la descentralización y al acercamiento a lo local, lo que fortalece las posibilidades de los actores más cercanos al lugar de las prácticas preventivas y de las situaciones problemáticas. Permiten desarrollar estrategias de coordinación, planificación, organización, capacitación, preparación, respuesta y evaluación en territorios específicos, que comparten riesgos y amenazas también determinados.

Para formalizar esas posibilidades y generar herramientas concretas de operación más eficaz y eficiente se plantea la conformación de "Plataformas regionales", cuyas características centrales son:

- **Prevención y respuesta.**
- **Registro de amenazas y recursos compartidos.**
- **Integración multisectorial e interjurisdiccional.**
- **Incorporación de los actores comunitarios y no gubernamentales.**
- **Inclusión de componentes de prevención, reducción del riesgo de desastres, análisis de riesgo, participación comunitaria, preparación y respuesta a desastres, manejo de fuegos y articulación con el sistema de bomberos.**



## 1.7. Buenas Ciudades: sustentables, participativas y resilientes



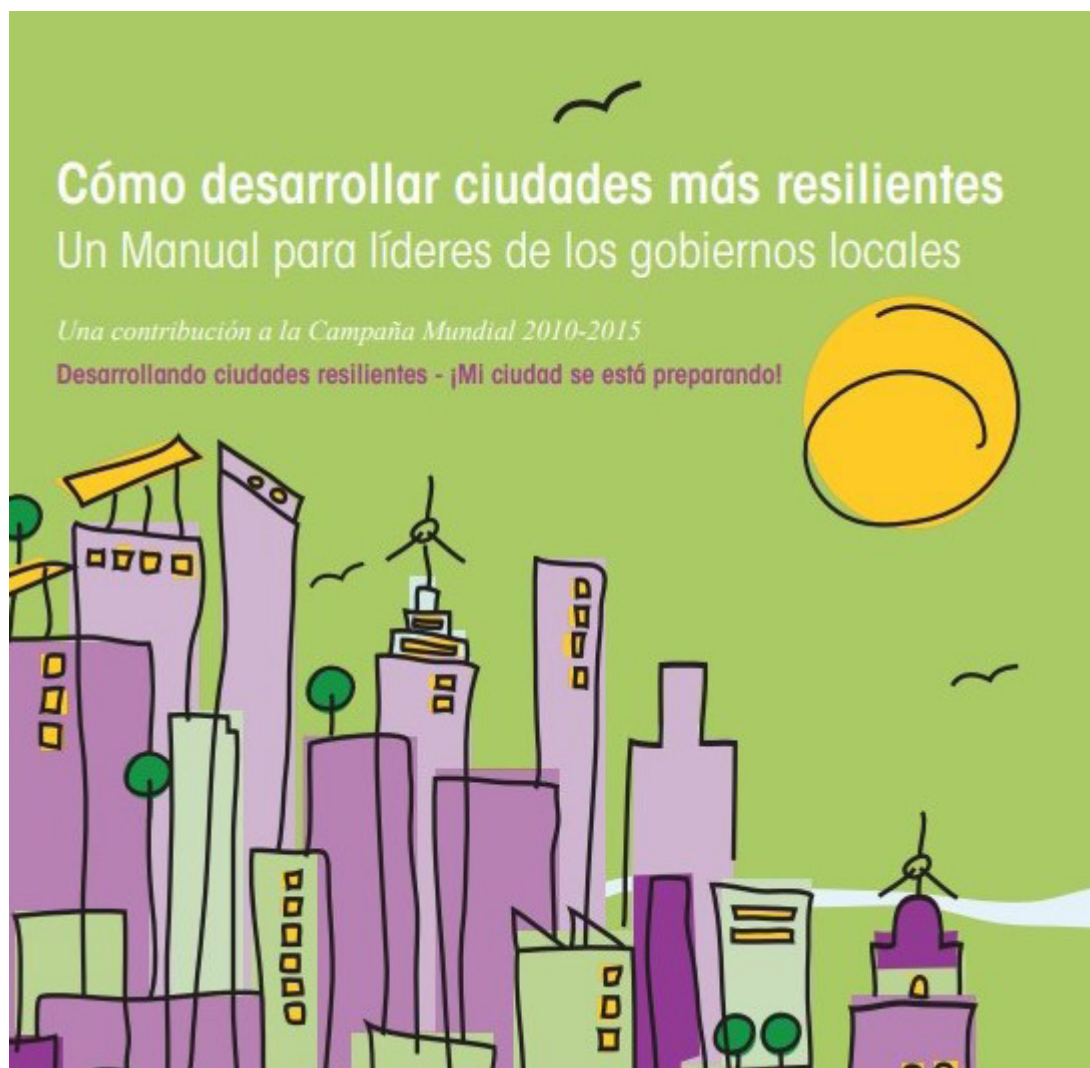
BID, Ciudades Sostenibles (<https://www.edx.org/school/idbx>).

Después de producirse un desastre son pocos los análisis que contemplan si existió (o existe) alguna forma de evitarlo, de reducirlo o, al menos, de mitigar su impacto para intentar encontrar conclusiones sobre los mecanismos que podrían salvar vidas, soslayar pérdidas o garantizar la continuidad de los procesos de desarrollo humano.

En contraposición a los planteos acerca de la “naturalidad” o la poco menos que “inevitabilidad” de los desastres, vale reiterar que constituyen una construcción relacionada con el accionar productivo, económico y social, con las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas y con la gestión previa a su ocurrencia, sin negar la importancia que puedan tener las virtudes y/o defectos de los dispositivos de respuesta desplegados. La posibilidad de avanzar hacia comunidades y ciudades más resilientes y disminuir los daños producidos por los eventos que las amenazan, con soluciones estructurales y permanentes, depende de la adopción de medidas integrales destinadas a la reducción de riesgos de desastres en todas las áreas de gestión, con redefinición presupuestaria en función de la implementación de las mismas por parte de los gobiernos nacionales, provinciales y locales.

En este capítulo se incorpora el concepto de “Buenas Ciudades” como eje ordenador de la gestión, a través de un programa que ponga en marcha diferentes proyectos concurrentes y desarrolle actuaciones y actividades concretas, en beneficio de las comunidades, a partir de la reducción de riesgos. De ese modo, la propuesta ancla en el plano de acciones concretas, integradas a políticas públicas y constituye un paso adelante en la respuesta a emergencias y catástrofes. Entre sus antecedentes, cabe mencionar las consignas de la campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes” de Naciones Unidas<sup>9</sup>.

9. EIRD/ONU (2012), “¿Cómo desarrollar ciudades más resilientes?”. [https://www.unisdr.org/files/26462\\_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf](https://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf).



En general, las distintas instancias gubernamentales que tienen en sus manos las políticas y acciones de RRD y la GIRD cuentan con planes, programas y determinadas partidas presupuestarias relacionados, directa o indirectamente, con esos procesos; sin embargo, su organización institucional no responde a esa lógica, aparecen destinados a otras “áreas sustantivas” y, según los niveles, llegan a lo local de manera dispersa, o hasta contradictoria, y con superposiciones.

La propuesta del Programa Buenas Ciudades no trata de inventar “algo nuevo” sino de avanzar sobre la integración de jurisdicciones, organismos, temáticas y recursos existentes y de horizontalizar informaciones y dispositivos. Busca articular los planes y acciones ancladas en distintas instancias de los gobiernos nacional y provinciales, destinados al fortalecimiento de las administraciones locales en materia de reducción del riesgo de desastres, con participación de las comunidades a través de sus organizaciones.

En el caso concreto del Estado nacional se puede contabilizar un grupo numeroso de áreas vinculadas a temáticas relacionadas con la RRD. Por ejemplo:



- Ministerio de Salud
  - Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
  - Productos: “Guía para el Proceso de Adaptación de los ODS en el Gobierno Provincial”. ODS 11 Fortalecer a las ciudades y los asentamientos humanos
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
  - Ciudades Sostenibles
  - Ciudades Costeras
- Ministerio del Interior
  - Índice de inequidad territorial
  - Municipios de Pie (Municipios Solidarios)
  - Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, mejora de la calidad de vida de las comunidades involucradas.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat
  - “Programa Federal Argentina Construye”: ejecución conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, las provincias y los municipios
- Ministerio de Ciencia y Técnica
  - Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Sustentable (CITIDES). Líneas de acción que atiendan a problemáticas específicas del desarrollo sustentable en el territorio nacional.
- Ministerio de Seguridad
  - Programa Ciudades Resilientes. Subsecretaría de Gestión de Riesgos y Protección Civil
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto / Comisión Cascos Blancos
  - “Programa Ciudades Resilientes: Hoja de Ruta para Gobiernos Locales”.

Durante el año 2013 el organismo de asistencia internacional de la República Argentina, la Comisión Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, desarrolló una “Hoja de Ruta para Gobiernos Locales”, en la que los “10 Aspectos Esenciales” propuestos por la EIRD fueron reemplazados por una propuesta de acciones locales destinada a la gestión municipal y concebida para su utilización por parte de los niveles operativos de esos gobiernos. Las características definidas para el programa “Buenas Ciudades” constituyen una continuidad conceptual de aquella herramienta, sobre la que se plantea la construcción de institucionalidad de una política de gestión integral.



La Hoja incluye una “grilla modelo” que permite el entrecruzamiento de los componentes de la campaña internacional, que formalizó la experiencia mundial existente hasta ese momento, con cuatro áreas de la gestión municipal: institucional, normativa, operativa y de capacitación, teniendo en cuenta que las mismas atraviesan de manera transversal la totalidad de la gestión y permiten a los usuarios del instrumento la generación de un producto al servicio de la planificación de una administración “resiliente” que, en términos actuales, llamaríamos “administración tendiente al desarrollo de Buenas Ciudades”.

La Hoja actúa desde una perspectiva de “gestión local de riesgos”, a partir de la atención de los problemas que afectan a cada localidad o ciudad para que sus actores asuman responsabilidades compartidas en la puesta en marcha del proceso de reducción de las condiciones de riesgo, paso previo al conjunto de medidas esenciales para el futuro de las comunidades. Tras superar la lógica del “después de” desencadenado el desastre, es imprescindible avanzar en el campo de la GIRD, que conduce a la reducción de los mismos, apunta a reconocer amenazas, riesgos y vulnerabilidades de las ciudades y poblaciones, una operación esencial para prepararse y prevenir. Evitar lo evitable es el reto y debería ser el faro que indique el camino de la gestión local.

En lo que va del siglo, las amenazas de desastres cada vez más intensos y la creciente vulnerabilidad urbana exigieron el desarrollo e implementación de nuevas políticas y artefactos para el abordaje eficaz de la reducción del riesgo, en particular en los centros urbanos. En ese contexto, la intervención en el riesgo desde lo local y comunitario encuentra asiento en dos componentes claves: la voluntad política de los actores que participan en calidad de decisores gubernamentales y la activa participación de la comunidad, en calidad de protagonista de la promoción de su propio desarrollo y factor decisivo en la planificación, actuación y supervisión de las medidas en las que esté implicada.







Gobiernos y decisores locales constituyen el nivel institucional más cercano a los ciudadanos y sus comunidades y se encargan de cumplir diversas funciones críticas, vinculadas al desarrollo y la RRD, tales como planificación territorial y uso del suelo, desarrollo urbano, obra pública, seguridad, permisos de construcción, además de conducir la respuesta frente a las crisis y emergencias. Por su parte, la participación de los actores locales resulta fundamental en el éxito que alcanzarán dichas intervenciones.

El abordaje que deriva de esa visión incluye herramientas institucionales y operacionales, con un enfoque de intervención en el que se integran los dos componentes arriba mencionados (voluntad política y participación comunitaria).

## 1.8. Hoja de Ruta para la Gestión Local

El desarrollo de una propuesta de gestión local integral de riesgo y construcción de resiliencia urbana incluye el desafío de hacer operativa esas expresiones generales a través del desarrollo de una “hoja de ruta”, a disposición de los gobiernos locales, con una traza de pasos sucesivos a tener en cuenta en el avance hacia el desarrollo de municipios más resilientes. La misma debe incluir una serie de actividades para la difusión e instalación del programa en función de los tres objetivos o momentos que constituyen los fundamentos de la propuesta:

1. **Facilitar el reconocimiento de actividades que las ciudades ya realizan, más allá de cómo las denominen los gobiernos municipales.**
2. **Analizar las características de las áreas existentes y las herramientas disponibles en la estructura municipal para el desarrollo de actividades tendientes a la gestión de los puntos de resiliencia.**
3. **Construir metas para la gestión local e indicadores que muestren el grado de avance de las acciones conducentes a esos objetivos.**

El programa y sus componentes fueron elaborados para ser integrados a un *Plan de Acción de Resiliencia Municipal*, donde los principios básicos se conciben como metas de la gestión local, con diseño de indicadores que permitan medir su grado de avance y nivel de cumplimiento de las actividades a realizar.

El instrumento agrupa las acciones en cuatro áreas según tipo de intervención y permite establecer un enfoque consistente e integral para la gestión local de riesgos de desastres en ámbitos urbanos:

- a) **Institucionales**
- b) **Legislativas**



- c) **Operativas**
- d) **Capacitación**

El desarrollo y la aplicación de los componentes de los dos primeros agrupamientos se vinculan, principalmente, con los niveles decisores locales, mientras que la implementación de las herramientas operativas y de capacitación<sup>10</sup> requiere de la concurrencia de las instancias políticas de decisión y la participación activa de la comunidad. La integración de estos elementos tiene objetivos precisos:

- 1) **Vincular la problemática de riesgos de desastre a los procesos de desarrollo e involucrar a los actores sociales implicados, con promoción de una intervención por parte de las instituciones, en contraste con los “sistemas de emergencia” que prevalecen en la actualidad.**
- 2) **Fortalecer el liderazgo de los gobiernos municipales o departamentales y su capacidad de coordinación y organización del poder local, articulando e integrando a las diversas instituciones y organizaciones de la comunidad.**
- 3) **Priorizar el trabajo en los niveles locales, estamentos en los que se vislumbran los riesgos con mayor claridad y se concentran las capacidades para afrontarlos.**
- 4) **Aplicar herramientas y metodologías, adaptadas a la realidad local, que promuevan procesos de reducción de las condiciones de riesgo que, una vez adecuadas e incorporadas por los actores locales, estén en condiciones de ser replicadas en otras localidades.**

## Grilla modelo

A modo de ejemplo del entrecruzamiento de las cuatro variables con cada una de las 10 metas, se presenta esta “grilla modelo”, elaborada en junio de 2013<sup>11</sup>. A juicio de los autores, el punto esencial N° 10 definido por la EIRD (“Considerar las necesidades de las organizaciones de la comunidad y los afectados como eje del accionar oficial”) es “transversal” a los restantes y constituye un fundamento del accionar para la RRD y la GRD. El siguiente es un modelo que incluye los restantes 9 puntos:

10. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Colombia, “Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres”. [https://issuu.com/tallercreativoaleida/docs/guia\\_comunitaria\\_baja](https://issuu.com/tallercreativoaleida/docs/guia_comunitaria_baja).

11. El autor del presente Manual trabajó en el desarrollo de esta “Hoja de Ruta” junto al profesor Alfredo Ladillinsky, en el marco del trabajo compartido en la Comisión Cascos Blancos de la Cancillería argentina. Cabe destacar que Ladillinsky avanzó en el desarrollo del instrumento hasta la presentación en 2021 del informe “Campaña Mundial Desarrollando Ciudades Resilientes. Nuevos Diez Aspectos Esenciales - Adaptados al Marco de Sendai 2015-2030.





ÁREAS METAS	INSTITUCIONAL	NORMATIVA	OPERACIONES	CAPACITACIÓN
1. Organización y coordinación para la RRD y la GRD	Reformulación organizacional  Coordinación de los servicios de emergencia de la ciudad	Reglamentación para la organización, coordinación, mandatos, responsabilidades y asignación de recursos para la RRD hasta el nivel departamental	Plan de contingencia municipal	Talleres en planificación, coordinación de grupos y equipos de trabajo y organizaciones comunitaria para funcionarios municipales
2. Asignación Presupuestaria	Creación o Reasignación de partidas	Reglamentación del Programa de incentivos para propietarios y otros sectores que inviertan en RRD	Sensibilización comunitaria y empresarial	
3. Diagnóstico y actualización de amenazas y vulnerabilidades	Creación de área específica	Elaboración de protocolos para la realización de mapas de riesgo en formato GIS	Formación de equipos técnicos	Talleres sobre realización de mapas en formato GIS
4. Conservación de infraestructuras críticas para la RRD	Redefinición de prioridades de gestión	Elaboración de normas técnicas para el mantenimiento y conservación de infraestructuras críticas	Construcción de diques, canales, etc.	Cursos de fiscalización del mantenimiento de infraestructuras críticas
5. Seguridad de Escuelas y hospitales	Desarrollo propuesta OPS	Elaboración y/o revisión de normativa sobre lineamientos generales de seguridad en los establecimientos escolares y hospitalarios	Relevamiento arquitectura escolar y sanitaria	Capacitación técnica para fiscalización del mantenimiento de escuelas y hospitales
6. Reglamentación de la Construcción y Planificación Territorial	Fortalecimiento del área de desarrollo urbano	Regulación del Desarrollo urbano en base a principios de la RRD Elaboración de Códigos de Zonificación	Fiscalización de la normativa existente	
7. Programas Educativos sobre RRD	Incorporación a la currícula de la temática	Elaboración de normas sobre RRD según niveles del sistema educativo	Fiscalización del cumplimiento de los objetivos del programa sobre RRD	Talleres de sensibilización para docentes, padres y alumnos sobre RRD



8. Protección de Ecosistemas	Incorporación del enfoque de “adaptación al cambio climático”	Elaboración de Códigos de Protección	Protección de cuencas	Talleres de sensibilización para funcionarios y comunidad sobre cambio climático y adopción de buenas prácticas
9. Sistemas de Alerta Temprana	Reformulación organizacional	Elaboración de protocolo para el funcionamiento de Sist. Alerta T.	Comprobación de los sistemas AT existentes	Capacitación para funcionarios

## Metas de resiliencia

Puede definirse un conjunto de acciones locales a desarrollar, imprescindibles para el logro de los objetivos buscados, que constituyan las “metas de resiliencia” de la gestión local, alcanzables a partir de una serie de pasos de posible concreción bajo la conducción de una gestión con participación comunitaria:

- Establecer la *organización, institucionalidad y coordinación* adecuadas para comprender y reducir el riesgo de desastres, con asignación de funciones específicas y participación de la comunidad.
- Asignar un *presupuesto específico* y ofrecer incentivos a vecinos y sector privado colaborativos.
- *Monitorear* de manera permanente y generar datos actualizados sobre amenazas y vulnerabilidades, visibles y discutibles con la comunidad.
- Invertir y mantener la *infraestructura crítica* para la reducción del riesgo.
- Evaluar y mejorar la seguridad de todas las *escuelas* e instalaciones de *salud*.
- Redactar, ejecutar y controlar *reglamentos* de construcción y principios de *planificación territorial*, con identificación de *terrenos seguros*.
- Urbanizar los *asentamientos informales*.
- Impulsar *programas educativos* específicos RRD para escuelas y comunidad.
- *Proteger ecosistemas y barreras naturales* para mitigar las inundaciones y otras amenazas y los daños producidos por el cambio climático a través de la adopción de buenas prácticas de reducción de riesgos.
- Desarrollar sistemas de *alerta temprana* y gestión de emergencias en la ciudad, con *simulacros* periódicos.
- Garantizar que las *necesidades de las comunidades* o de las víctimas de desastres constituyan el *eje del desarrollo local* o de la reconstrucción.



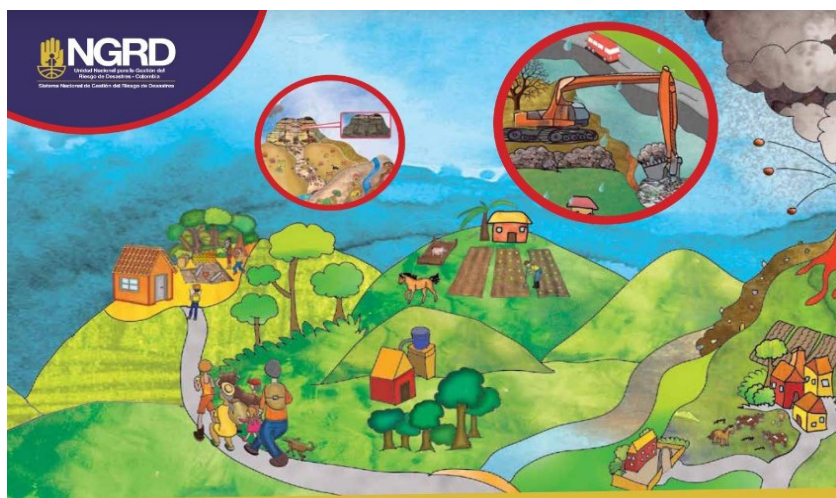
Estas “metas”, incorporadas ahora al plan de acción de los gobiernos locales, son consistentes con los puntos “esenciales” definidos en su momento por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

## Preparación

Trabajar en la reducción de riesgo de desastres implica también desarrollar todos los esfuerzos posibles en las tareas de prevención. En este sentido surge otra actividad importante como es la elaboración de un modelo de “Plan de Contingencia municipal” ante situaciones de emergencias o desastres, con sus respectivos protocolos. Dentro de sus componentes se pueden consignar:

1. Normas y procedimientos
2. Coordinación, alertas, movilización y respuesta
3. Escenarios de riesgo
4. Actores intervinientes
5. Responsabilidades definidas

En términos operativos resulta importante que la planificación municipal diferencie entre *medidas estructurales* (obras) y *medidas no estructurales* (normas y herramientas).





### Medidas estructurales (ejemplos):

- Colectores pluviales, canalizaciones y desagües
- Dragado de cauces
- Terraplenes
- Estabilización de barrancas

### Medidas no estructurales (ejemplos):

- Ordenamiento territorial
- Normativas regulatorias
- Protocolos de actuación
- Medidas de impacto ambiental
- Regulación del transporte de sustancias peligrosas
- Regulación de polos químicos y petroquímicos
- Medidas de protección civil (planes de contingencia)
- Mapas dinámicos de riesgo
- Estudios de vulnerabilidad
- Concientización comunitaria
- Organización de voluntariados en gestión de riesgo

Una metodología destinada a avanzar en el diseño del Plan es la realización de talleres locales (en caso de compartir enfoques regionales o de cuenca se debería incluir el conjunto de municipios involucrados), que faciliten la articulación e integración de actores gubernamentales y no gubernamentales (privados y comunitarios) con actividades que se vinculen con la generación o la gestión de riesgos. La convocatoria de los municipios también tendría que convocar a la militancia social y política interesada en la organización comunitaria, con el objetivo de construir espacios para la discusión entre funcionarios de áreas implicadas, además de fortalecer la participación comunitaria y la integración de actores de diferentes orígenes.

La tarea apunta a generar herramientas de utilidad para los gobernantes locales en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la reducción y la gestión



integral de riesgos, en sus planes institucionales, normativos y operativos, incluyendo el proceso de capacitación transversal que los soporte. No pretende que el conjunto de acciones se realice en forma simultánea ni en su totalidad; los ritmos y tiempos dependerán del punto de partida de cada municipio, además de los recursos que disponga y de las prioridades acordadas, teniendo en cuenta que este no constituye el único camino posible para avanzar en la planificación de la preparación.

## 1.9. El problema urbano

Los sistemas urbanos sufren las sobreexigencias generadas por el desplazamiento permanente de personas desde el campo a las ciudades, los pueblos, las pequeñas localidades, a causa de los procesos de vulnerabilización y empobrecimiento que genera un modelo agroindustrial que concentra la economía, desplaza la producción media, mediana y familiar (entre 1980 y 2010 se calcula que hubo una disminución de 400.000 productores en la Argentina) y expulsa mano de obra, con una pérdida superior a los 100.000 puestos por año, además de destruir las economías regionales. El proceso expulsivo incluye la búsqueda de servicios básicos no disponibles o de difícil acceso en el campo, como escuelas, salas médicas, viviendas sociales, electricidad, agua potable, conectividad digital.

Los imaginarios sociales y los modelos de consumo impuestos desde los aparatos ideológicos suman su poder a esa tracción centrífuga al instalar a las ciudades como espacios de mayor “prestigio” que los ámbitos rurales, salvo en determinados nichos territoriales y poblacionales. Estos escenarios de “atracción rural”, sobre los que ya se realizaron los primeros estudios, constituyen un fenómeno aislado y poco significativo, no comparable con el que comenzó a darse durante los últimos veinte años en Europa o Estados Unidos<sup>12</sup>, a partir del que se habla de un “renacimiento rural”, que no existe en el país ni en la región, más allá de la demanda de inmuebles fuera de las grandes ciudades que impulsó el teletrabajo durante los meses de cuarentena generada por el coronavirus, que enraizó un porcentaje poco significativo de familias en esos parajes.

América Latina se ha convertido en la región de mayor crecimiento urbano del mundo, con una tasa que se duplicó en poco más de 60 años (del 41 % en 1950 al 80 % en 2015). Es la segunda región más urbanizada, luego de América del Norte y por encima, incluso, de los niveles europeos. Uruguay y Argentina están al tope de

12. Marcelo Enrique Sili, “La migración de la ciudad a las zonas rurales en Argentina”. <https://www.redalyc.org/journal/3869/386962471005/html/>.





esa estadística con 96 y 92 % de población viviendo en ciudades, solo superados por algunas islas caribeñas de escasa población y con Puerto Rico ubicado entre esas tasas con su 94 % de urbanización<sup>13</sup>.

Un cuarto de la población argentina (alrededor de 11 millones de personas) vive en los municipios que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con un crecimiento por década estimado por encima del millón y medio de habitantes. La Capital estancó su población permanente alrededor de los 3 millones de personas, de los cuales cerca de 500.000 viven en viviendas precarias, la mitad de las mismas en “barrios populares” –denominación que reemplazó al viejo concepto estigmatizador “villa miseria”–, el resto en inquilinatos, conventillos y casas tomadas. A esos registros deben sumarse quienes viven “en situación de calle”, más de 10.000 personas según datos independientes, que se reducen a 2.573 de acuerdo al relevamiento del gobierno local en 2021, números que, seguramente, crecieron de modo exponencial a raíz de la crisis pandémica.

En general estos procesos de urbanización explosiva, desordenada y regida por el mercado inmobiliario y la presión de las grandes corporaciones que los impulsan, sin control o con complicidad de las instituciones de supervisión gubernamental, provocan efectos devastadores. Destruyen espacios verdes de oxigenación urbana y esparcimiento ciudadano, incluso áreas destinadas previamente a la agricultura o la floricultura, con impactos sobre las dinámicas socioeconómicas.

Estudios realizados por organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) concluyen que las ciudades con tasas de crecimiento sobredimensionado tienen mayores niveles de inequidad y se correlacionan con la expansión desordenada, la segregación y el aumento de asentamientos precarios: “La rápida urbanización latinoamericana no fue acompañada con una adecuada provisión de servicios de infraestructura y vivienda, ocasionando en muchos casos la proliferación de barriadas, favelas o villas”<sup>14</sup>.

Los resultados de esa lógica son inmediatos y fatales: contaminación, congestión, desorden territorial, asentamientos precarios, altos costos de vivienda, desempleo, dificultades de traslado y de acceso a servicios básicos, enfermedades sociales, problemas de seguridad, y otros.

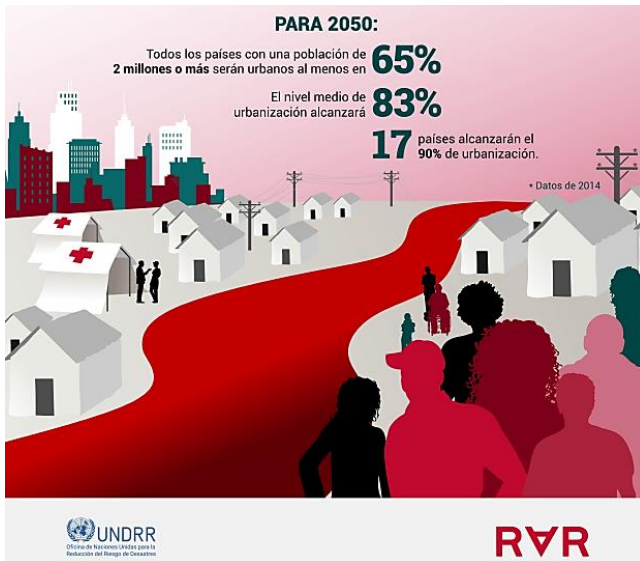
13. Banco Mundial, “Población urbana América Latina y el Caribe”. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ>.

14. Pablo López, Corporación Andina de Fomento, “Ciudades bien gestionadas”. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2017/11/ciudades-bien-gestionadas-la-gran-oportunidad-del-desarrollo-latinoamericano/>.





Un proceso planificado debe contemplar los desafíos que implican la sostenibilidad de una ciudad o de los barrios a desarrollar y la sustentabilidad ambiental. Eso obliga a analizar los procesos que garanticen, por ejemplo, la calidad del aire, la provisión de agua, la gestión de desechos o el transporte y el conjunto de servicios imprescindibles para la vida social; también se deben estudiar los circuitos para la provisión de alimentos, energía y materias primas, incluso la ubicación de los suelos en que los mismos se producirán.



La realidad presente marca lo contrario. El grado de impacto de la sociedad sobre el ambiente (se estudia a través de un indicador denominado “huella ecológica”) puede llegar a ser 200 veces más grande que el tamaño de la ciudad. Las emisiones de carbono resultantes convierten a la urbanización en el principal motor del cambio climático y, en consecuencia, a las propias ciudades en los territorios más afectados por los desastres.

Mientras las ciudades crecen, sin plan y sin cuidados, en simultáneo se produce un fenómeno complementario, a partir del empobrecimiento de sectores medios que son desplazados de determinadas zonas o barrios a partir de demandas inmobiliarias específicas (turismo, polos tecnológicos, fondos de inversión, lavado de activos, etc.) y son ocupados por nuevos desarrollos edilicios privados, destinados a sectores con mayores posibilidades económicas y financieras que aquellos que debieron dejar sus lugares de referencia. A este proceso se lo denomina “gentrificación” y empieza a derramarse más allá de los centros urbanos más importantes para alcanzar determinadas periferias que cuentan, por ejemplo, con accesos ágiles al transporte público o a autopistas que conectan con los centros de producción, financieros, universitarios, artísticos.

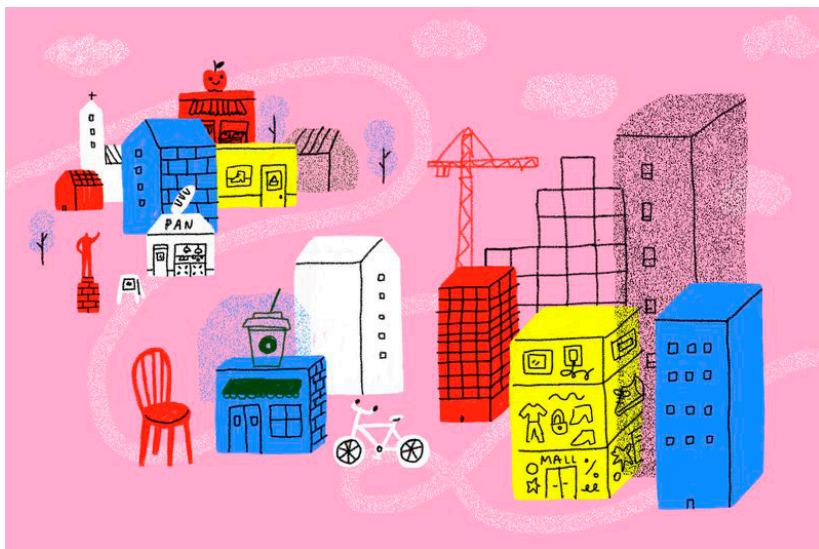


Ilustración: Milo Hachim (<https://www.latercera.com/practico/noticia/entender-la-gentrificacion/797169/>).

Este fenómeno, provocado por intereses especulativos o generados por el deterioro socioeconómico, por fallas en la infraestructura o contaminación de determinada zona, atraviesa distintas fases encadenadas. Comienza con el deterioro del barrio, que es paralelo al empobrecimiento de sus vecinos; sigue con la estigmatización de quienes viven en él y el consiguiente abandono del lugar; pasa al momento de la “regeneración”, en general por inversión privada especulativa, y culmina con la mercantilización de la zona a precios exponencialmente superiores a los percibidos por sus habitantes originales.

## Estado activo

Las prédicas partidarias y comunicacionales contrarias al papel regulador y equilibrador del Estado, agudizadas en las últimas décadas, contribuyeron al desorden urbano, a la falta de cuidados ambientales y a la generación o agudización de los riesgos de desastres. El propio papa Francisco, en su primera “Exhortación Apostólica” de noviembre de 2013, sostuvo que los desequilibrios económicos y sociales provienen “de ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera. De ahí que nieguen el derecho de control de los Estados, encargados de velar por el bien común”<sup>15</sup>.

15. *Exhortación Apostólica Evangelii Gaudium*, “La Alegría del Evangelio” (26 noviembre 2013). [www.aciprensa.com/Docum/evangelii\\_gaudium.pdf](http://www.aciprensa.com/Docum/evangelii_gaudium.pdf).



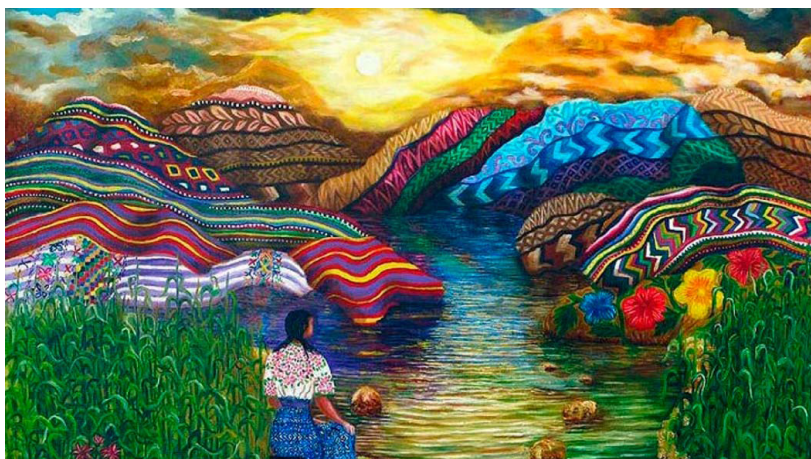
Los recortes de inversión, considerada “gasto” por los sectores de poder económico dominante que los impulsan, hicieron que la humanidad en su conjunto y las poblaciones y regiones más empobrecidas en especial sean más vulnerables a los desastres provocados por causas climáticas. En muchos de los países de Latinoamérica y el Caribe, diques, puentes, equipos de respuesta, son cada vez más ruinosos, más débiles, menos pertrechados, frente a tormentas, lluvias, sequías, que son cada vez más desastrosas.

Aun en ese contexto, la región logró encender su propia luz de la mano de un conjunto de procesos sociopolíticos, técnicos y científicos, que se dieron a partir del comienzo del siglo. Un hito central y específico en relación al cuidado de la Tierra se dio en Bolivia a partir de la lucha de sus comunidades, en especial desde la asunción de Evo Morales como presidente de su Estado Plurinacional.

El ex mandatario fue una de las figuras que tomó la iniciativa al expresar la necesidad de promover cambios en el rumbo. Llevó esos conceptos incluso a la Conferencia Climática de Copenhague de diciembre de 2009, desde donde reclamó el “buen vivir”, con solidaridad, complementariedad y reciprocidad, como antítesis del “vivir mejor” capitalista que, a su juicio, lleva implícito el “explotar seres humanos”, “agotar recursos naturales”, “siempre a costa de otro” y “de la destrucción del ambiente”, con “egoísmo e individualismo”<sup>16</sup>. Al apuntar al corazón del problema abrió espacios para una agenda compleja y abarcativa, frente a la responsabilidad negativa del cambio climático sobre la vida en la Tierra y al propio modelo de desarrollo como impulsor de los eventos que generan los desastres siconaturales.

16. Evo Morales, presentación ante la XVI Conferencia sobre el Cambio Climático (COP 16), 29/XI/ 2010. [www.youtube.com/watch?v=490oKeyOtC0](http://www.youtube.com/watch?v=490oKeyOtC0).





A partir de esas definiciones generales, se fortalecieron proyectos y acciones concretas, que constituyen una responsabilidad de los gobiernos y de las organizaciones de las comunidades, en el marco de un trabajo orientado al encuentro de las agendas públicas con las agendas sociales y al desarrollo de procesos que impidan, reduzcan y mitiguen daños.

Existen diversas propuestas de alcance local, nacional y global y abordajes regionales o multilaterales, que forman parte del accionar destinado a reducir la “deuda climática”<sup>17</sup> y a sumarse a proyectos ambientales de mayor envergadura. Varios países de la región dieron institucionalidad ejecutiva y/o legislativa a la gestión integral de riesgos de desastres.

## 1.10. Herramientas de monitoreo y alerta

Análisis recientes sobre la situación regional confirman que, para conocer la verdadera dimensión de los desastres, “se deberán mejorar los sistemas de recolección de datos”, con la intención de demostrar la relevancia de la reducción del riesgo de desastres e instalar el tema en la agenda política.

Aunque se avance en la visión que remarca la importancia de la RRD, es fundamental desarrollar procesos que identifiquen los “impulsores del riesgo” y gestionen las acciones que correspondan. A pesar de que la región adoptó la visión que considera al riesgo como producto de la relación de la sociedad con el ambiente, la gestión del territorio y la desigualdad social, “las acciones de política pública se

17. OXFAM, “Más allá de la ayuda”. [www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2009-09-16/mas-alla-de-la-ayuda](http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2009-09-16/mas-alla-de-la-ayuda).



enfocaron en respuestas ante emergencias y no en reducir los factores que contribuyen a la creación del riesgo”<sup>18</sup>.

Frente a esa situación es importante mejorar la calidad de las herramientas de monitoreo y recolección de datos, estandarizar las metodologías para contar con cifras unificadas que sean accesibles a públicos no especializados y, muy especialmente, a las y los tomadores de decisiones.

Una forma de agrupar esos instrumentos es a partir de la participación comunitaria en su diseño y del soporte tecnológico sofisticado en el que se apoyan. En tal sentido reseñaremos el “Mapeo de Riesgos Comunitarios” y los sistemas de Monitoreo y Alerta Temprana.

## Mapeo comunitario



Ilustración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Perú, 2009.

(<https://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17358/doc17358.htm>).

El mapa comunitario de riesgos es construido por los propios miembros de la comunidad, que identifica el conjunto de componentes de la gestión de los riesgos de su espacio territorial y los representa gráficamente. El abordaje utilizado permite alcanzar definiciones, concretar y detectar acciones y responsabilidades:

18. UNDRR, “Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe - RAR 2021”. <https://www.undrr.org/es/publication/undrr-roamc-informe-de-evaluacion-regional-sobre-el-riesgo-de-desastres-en-america>.



- *Actores y responsabilidades* para con la comunidad.
- *Amenazas* de origen diverso como lluvias, deslizamientos, inundaciones, sismos, incendios, explosiones o derrames de sustancias peligrosas.
- *Vulnerabilidades* a las que se encuentra expuesto un territorio (grupos poblacionales, condiciones de las viviendas, servicios públicos, vías de transporte, formas de comercio, etc.), que potencian el impacto de las amenazas en caso de convertirse en eventos concretos.
- Caracterización de los *niveles de riesgo* que presenta la comunidad (combinación entre amenaza y vulnerabilidad).
- *Recursos y capacidades* de la comunidad para plantear la incorporación de la reducción de riesgos a la agenda gubernamental y de afrontar y organizar la preparación, mitigación y atención frente a las situaciones de riesgo.

El mapa comunitario de gestión de riesgo produce información sobre desastres pasados, un elemento clave para detectar y corregir situaciones preexistentes, generadoras de riesgos y para la preparación de dispositivos de prevención y respuesta en función de fallas, errores o desconocimientos anteriores. Permite planificar la toma colectiva de decisiones ante riesgos que puedan alterar las condiciones de vida de la comunidad y visibilizar colectivamente las necesidades, vulnerabilidades, amenazas, capacidades y recursos comunitarios para, finalmente, incidir y articular con las autoridades en la planificación de acciones conjuntas de reducción y prevención de riesgos.

En concreto, el mapa representa gráficamente un sector específico del territorio escogido, en un tiempo determinado. Permite el registro y visualización de características geográficas (cuencas, lagos, montañas, etc.), socioeconómicas (ubicación y condiciones de vida de la población, servicios básicos de las viviendas y transporte) o culturales (festividades, etnias, prácticas, etc.), entre otros aspectos.

La construcción comunitaria de la herramienta contiene diversas miradas y enfoques, en tanto debe incluirse la mayor cantidad de actores, sin distinciones culturales, sociales, étnicas o relacionales, lo que obliga a un proceso de negociación y consenso. El conjunto de características que definen este tipo de mapeos permite diagnósticos más certeros, a partir de los saberes actuales, las vivencias de los propios habitantes del territorio mapeado y de los conocimientos ancestrales de sus pueblos, en caso de que los mismos caractericen a la región.

Se diferencian de los mapas tradicionales por instalar en el centro del proceso de elaboración el saber colectivo, una mirada que en general no es considerada por



los mapeos tradicionales. Una buena gestión de los riesgos debe favorecer esas prácticas y generar los procesos de complementariedad de los mismos con las herramientas de tecnologías sofisticadas destinadas al monitoreo de las amenazas.

## Monitoreo y Alerta

Las amenazas constituyen situaciones determinadas, eventos físicos potencialmente perjudiciales que, desencadenados, pueden causar muertes y lesiones, daños a la comunidad y al medio ambiente, así como interrumpir la actividad social y económica<sup>19</sup>.

Pueden ser de orígenes diferentes como geológico, hidrometeorológico, biológico o tecnológico y operan de manera aislada o combinada, asociadas a procesos y fenómenos en los que pueden combinarse factores naturales con efectos del sistema productivo, como la degradación ambiental o el cambio climático, y se constituyen en socionaturales. Existen amenazas múltiples, constituidas por un conjunto de fenómenos que afronta una región, subregión o país en determinados contextos. Pueden producirse simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa a lo largo del tiempo.

### - Amenazas según su origen:

- **Biológicas:** de origen orgánico o transmitidas por vectores biológicos, como microorganismos patógenos, toxinas y sustancias bioactivas, tales como bacterias, virus o parásitos, o animales e insectos ponzoñosos, plantas venenosas y mosquitos portadores de agentes causantes de enfermedades. Como ya se mencionó, pueden aparecer por zoonosis generadas por la degradación ecosistémica.
- **Ambientales:** incluyen las amenazas químicas, naturales y biológicas, creadas por la degradación ambiental o por la contaminación física o química en el aire, el agua y el suelo. Muchos de los procesos y fenómenos que entran en esta categoría pueden calificarse de “impulsores” de amenazas y riesgos: degradación del suelo, deforestación, pérdida de diversidad biológica, salinización, aumento del nivel del mar.

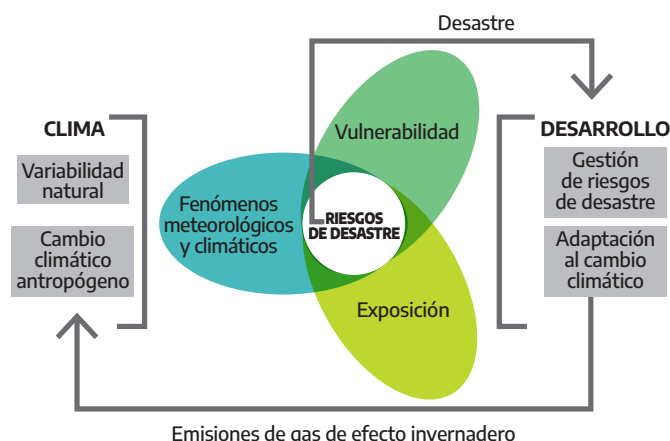
19. Panel Intergubernamental del Cambio Climático, “Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos **extremos y desastres para mejorar** la adaptación al cambio climático”. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC\\_SREX\\_ES\\_web-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/IPCC_SREX_ES_web-1.pdf).



- **Geológicas o geofísicas:** originadas en procesos internos de la tierra. Algunos ejemplos son los terremotos, la actividad y las emisiones volcánicas, y los procesos geofísicos, como movimientos de masas, desprendimientos de tierra, desprendimientos de rocas, derrumbes en superficie y corrientes de lodo o detritos. En este mismo capítulo ya se alertó sobre la creciente influencia de los procesos productivos en la generación de muchos de estos eventos.
- **Hidrometeorológicas:** de origen atmosférico, hidrológico u oceanográfico, como los ciclones tropicales y los eventos de reciente aparición como son los ciclones “subtropicales”, provocados por el cambio climático; inundaciones, incluidas las crecidas repentinas; sequías, olas de calor y de frío, y las mareas de tormenta en las zonas costeras. Este tipo de amenaza también puede incidir en desprendimientos de tierras e incendios forestales.
- **Tecnológicas:** derivadas de las producciones tecnológicas o industriales, procedimientos peligrosos, fallos de infraestructuras u otros procedimientos de gestión empresarial. Como ejemplos se puede citar la contaminación industrial, radiación nuclear, impacto de los desechos tóxicos, roturas de presas, accidentes de transporte, explosiones en fábricas, incendios y los derrames químicos. Pueden surgir como consecuencia de los efectos de un evento externo.

Un desastre se convierte en “extremo” cuando afecta gravemente el tejido de una comunidad y suele requerir la intervención del gobierno para devolver la comunidad a la normalidad. Los fenómenos climáticos extremos, como también la exposición y la vulnerabilidad poblacional, están influenciados por una amplia gama de factores, incluidos el cambio climático, la variabilidad natural del clima o el desarrollo económico. Como ya se mencionó, los riesgos de desastres surgen de la interacción entre fenómenos meteorológicos o climáticos extremos, junto con fenómenos sociales tales como la vulnerabilidad social y su distribución en el territorio y derivan en desastre cuando existe población afectada, se producen alteraciones graves en la organización de las comunidades involucradas y se registran pérdidas materiales.





Fuente: [Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático, resumen para responsables políticas, IPCC.](#)

Una de las formas más efectivas para reducir el impacto de los eventos y las amenazas al cambio ambiental consiste en reforzar mecanismos de monitoreo y de alerta temprana. Aunque algunas amenazas son prácticamente impredecibles, cada vez con mayor frecuencia surgen o se potencian a partir de la degradación y manejo inadecuado del ambiente, debido a actividades productivas, territoriales, de obra pública, o de mala gestión. El monitoreo permanente y el aumento de las capacidades de alerta temprana, con avances tecnológicos en la observación del ambiente, evaluación de escenarios y de comunicación de las conclusiones, contribuyen a adelantar el conocimiento del desarrollo de las amenazas, a veces, incluso a evitar que se conviertan en desastres.

## Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios

La GIRD debe facilitar la participación de todos los actores capacitados en el desarrollo de sus acciones. En la Argentina el Ministerio de Seguridad administra el fondo del subsidio nacional para la financiación del Sistema Nacional de Bomberos y Bomberos Voluntarios (Ley 25.054), constituido por 1037 cuarteles, 26 Federaciones Provinciales, el Consejo Nacional y más de 43.000 integrantes (36.000 varones y 7.000 mujeres) distribuidos por las principales localidades de todo el país.



**36.000**  
Bomberos



**7.000**  
Bombras



**1.037**  
Cuarteles



**\$ 2.385.773,73**  
Presupuesto anual por cuartel 2021



**\$ 2.787.875.517**  
Presupuesto anual 2020



Ese formidable despliegue, junto a la capacidad, formación y compromiso del personal, constituye al Sistema en una herramienta esencial a ser incorporada de manera formal a la gestión de riesgos, además sostener su accionar concreto en respuesta a desastres y siniestros. Del mismo modo que articula los distintos ministerios nacionales e incluye los recursos de las fuerzas armadas a sus dispositivos logísticos, el SINAGIR puede planificar la participación formal y protocolizada del sector a las políticas de reducción de riesgos, prevención y preparación constituyéndose en un brazo operativo en el territorio, con capacidad de articulación ágil con las autoridades locales, como quedó comprobado en el contexto de la pandemia del Covid 19.

La Dirección de Bomberos Voluntarios de la Subsecretaría de Gestión de Riesgos y Protección Civil tiene entre sus objetivos “impulsar la integración del sistema nacional de bomberos voluntarios a la acción territorial de la gestión integral de riesgos” y avanza también en la confección de distintos protocolos de acción con autoridades regulatorias de actividades que constituyen riesgos posibles, como la nuclear, la eléctrica o las represas.

## 1.11. Las vidas de la norma

El camino recorrido en este capítulo inicial pretende compendiar protagonistas y dinámicas de un escenario complejo y opinable como es el de la gestión integral de riesgos, analizar la importancia de cada uno en la generación de los desastres y en la lucha por evitarlos, disminuirlos o mitigarlos.

El análisis de los glosarios que muchas veces se incluyen en los documentos de trabajo relacionados con temas diversos no es una actividad frecuente, y esa herramienta de “consensos terminológicos” queda reducida, precisamente, a una referencia “seca”, solo decisiva para que sepamos a qué nos referimos cuando usamos cada una de las definiciones.

La dinámica de los hechos, la interrelación entre los fenómenos, las herramientas, los intereses en juego y las trabas a la participación de distintos sectores en procedimientos determinantes para su propio bienestar no pueden ser reflejados en una lista de esas características que, por otra parte, no pretende abarcar la explicación de los hechos. Sin embargo, en este cierre se intentará un recorrido de esas características: darle vida al listado que incluye la mencionada Ley 27.287, de creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, en su artículo 2°, en el que define qué “se entiende” por una serie de conceptos específicos de la problemática.

Considera como *amenaza* a los factores externos representados por la posibilidad de que ocurra un fenómeno o un evento adverso (con la especificidad del



momento, el lugar en que acaecería y su potencial magnitud), de ocasionar daños a las personas y a la propiedad, con pérdida de medios de vida y de generación de trastornos sociales, económicos y ambientales. A la probabilidad de que esa amenaza produzca daños al actuar sobre una población vulnerable se la denomina *riesgo*.

Aunque el lenguaje preciso de la redacción de una norma no lo permita, diseña los componentes de una dinámica al vincular factores externos preexistentes (sin definir su origen) que, en caso de ponerse en movimiento, pueden generar daños a una comunidad con características tales que la hacen susceptible de sufrirlas, circunstancia a la que denomina *vulnerabilidad*. Lo expresado en las páginas anteriores agrega a las debilidades “físicas” relacionadas, por ejemplo, con determinada ubicación geográfica los componentes socioeconómicos que empujan a determinadas poblaciones hacia situaciones de vulnerabilización, es decir que son posicionadas de ese modo por acciones concretas y ajenas a su voluntad. La desigualdad y el consecuente empobrecimiento fue mencionado como un factor determinante de ese proceso, que termina instalándose en el centro de la dinámica del desastre.

Precisamente, la ley define *desastre* como el producto de la interacción entre determinada amenaza y una población vulnerable, a partir de la interrupción del funcionamiento de la sociedad, causado por la desproporción entre los medios necesarios para enfrentar el problema y los elementos a disposición de la comunidad afectada. En ese sentido, aquí se intenta dar sentido a las causas de esas carencias y de enfocar, también, hacia las herramientas de desarrollo de las “capacidades” que entran en la ecuación del riesgo, incluyendo gestión pública y recursos y organización comunitaria.

Al referirse a la *Gestión Integral del Riesgo*, la norma incluye:

- **Características generales: constituir un proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico. Probablemente pueda subsumirse en alguna de ellas, sin embargo, cabe explicitar que, además, es “interjurisdiccional”, es decir que deben intervenir los diferentes niveles estatales implicados en el proceso, por ejemplo Nación, provincias y municipios.**
- **Prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos, como la formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, planificación, organización, dirección, ejecución y control, orientadas hacia el objetivo perseguido.**
- **Acciones de mitigación, gestión de la emergencia y recuperación.**





En consonancia, incluye el concepto de *Reducción del Riesgo de Desastres* y lo plantea como un enfoque que incluye el concepto y la práctica de evitar y mitigar los riesgos, a través de esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y la gestión de los factores causales de las emergencias y/o los desastres. En ese sentido, incorpora la reducción del grado de exposición a las amenazas, disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, gestión sensata de los suelos y del ambiente y mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos. La inclusión de políticas públicas ejecutadas por los diferentes ministerios y agencias estatales y la organización y participación comunitarias constituyen elementos centrales para alcanzar esas metas, que están en el espíritu de quienes legislaron y deben ser explicitados e impulsados.

El articulado presta atención a la capacidad de una comunidad, sociedad o ecosistema de absorber los impactos negativos producidos, o de recuperarse, una vez que haya ocurrido una emergencia y/o desastre, al incorporar la definición de *resiliencia*. Como se ha expresado, la visión que aquí se desarrolla busca avanzar sobre las causas que generan los desastres y generar herramientas de fortalecimiento de las comunidades y sus territorios, por lo que, además de analizar las metas de resiliencia, incluye el concepto de “Buenas Ciudades” que contiene decisiones de política pública y compromiso comunitario previas a los acontecimientos desastrosos:

- **Desarrollo sustentable, es decir, en el marco de un crecimiento regulado a través de políticas públicas y sociales de respeto por el ambiente, los bienes comunes y sus recursos tecnológicos.**
- **Sostenible: en cuanto a las posibilidades de su propio mantenimiento, con inversión en aspectos relevantes para cada comunidad, uso de recursos renovables y concientización de la población en el camino hacia la realización de derechos que incluyan el acceso a vivienda, agua potable y saneamiento, seguridad alimentaria, salud, educación, infraestructura resiliente, movilidad y al ambiente sano<sup>20</sup>.**
- **Participación de las comunidades de manera organizada y plena.**
- **Inclusiva y con enfoque de género y diversidades.**

Al modelo de gestión integral se le agrega el modelo de espacio físico y social en el que las personas viven y se desarrollan. La ley incluye los elementos centrales para concretar una gestión integral; las políticas públicas y las acciones comunitarias son las encargadas de darle vida, reducir los riesgos y generar las condiciones de un “buen vivir”.

20. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Definición de una Ciudad Sostenible”. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/ciudades-sostenibles/definici%C3%B3n>.

# 2

## **PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD**



La Gestión Integral de Riesgo de Desastres permite disminuir el nivel de los mismos sobre una comunidad o una región a partir de la identificación de sus vulnerabilidades ante distintas amenazas siconaturales y antes de que se conviertan en posibles escenarios de desastres. Persigue el objetivo de “adelantarse a los hechos”, reducir (incluso evitar) la posibilidad de que sucedan, preparar a las instituciones estatales y privadas y a las comunidades con antelación, lo que cambia los niveles de riesgo al disminuir las vulnerabilidades.

La intención de salvaguardar el desarrollo de comunidades y de regiones enteras afectadas por amenazas potenciadas o, directamente, generadas por el calentamiento global, obliga a ocuparse de la gestión del riesgo climático. La construcción de un modelo de esas características se apoya en tres pilares centrales:

- **Prevención y reducción de riesgos**
- **Encuadre local**
- **Participación comunitaria**

## **2.1. Dinámica local**

Los eventos desastrosos impactan de diferente manera y generan distinto volumen de daño en diferentes poblaciones y en función de los determinantes de vulnerabilidad y del grado de organización de sus comunidades, además de las políticas de reducción de riesgo aplicadas y del tiempo de exposición a aquellos. Eso implica incluir el conjunto de variables intervinientes en la concepción del desastre y enfrentarlo como una situación compleja en la que interactúan aspectos sociales, económicos y, también, naturales.

Al abarcar esos factores y diferenciar lo “natural” de la “construcción” de la situación crítica, se abre la posibilidad de “gestionar” el desastre, es decir, de administrar las variables intervinientes, incluso las negativas, organizar las acciones y el



funcionamiento del conjunto de estructuras necesarias. Constituye una forma de concebirlo mucho antes de que suceda e, incluso, de evitarlo o de que se produzca con menor potencia.

En función de que las consecuencias de distintos tipos de eventos son siempre socionaturales, la gestión local de riesgos abre la puerta a una discusión abarcativa de los problemas que afectan a cada localidad, a cada ciudad, a regiones o países. A partir de allí, los actores locales deberán asumir responsabilidades compartidas en la puesta en marcha de desarrollo integral, como proceso indispensable para la reducción de las condiciones de riesgo.

El primer capítulo de este Manual presenta al riesgo como la relación entre las amenazas, las vulnerabilidades de la población y el tiempo de exposición al evento desastroso y las capacidades de la población local, basadas en la buena o mala gestión pública y, en especial, en su propia organización y participación. Las comunidades tienen muchas formas de organización y diversos temas que convocan su participación; esa “voluntad” es la que se organiza, se prepara y se formaliza en estructuras con espíritu de pertenencia, a través de un accionar que supera los esfuerzos individuales y complementa el de los organismos formales (en ocasiones incluso los suple) y contribuye al intento de enfrentarse con mayores posibilidades y hasta de “adelantarse” al desastre.

Los gobiernos locales deben convocar a esas organizaciones, contribuir a su formación, a la articulación entre ellas y a su propia complementación en el marco del proceso de Gestión integral. Del mismo modo, tienen que generar los espacios adecuados para quienes no están o no quieren encuadrarse en esos grupos pre-existentes y tengan voluntad de acercarse a dispositivos específicos, generados por las instituciones.

## Nueva matriz

**Integración de la comunidad...  
de “víctima potencial” a ACTRIZ**

### **NUEVA MATRIZ SOLIDARIA**

<b>Participación</b>	<b>I</b>	<b>Gestión</b>
<b>Organización</b>	<b>I</b>	<b>Empleo</b>
<b>Solidaridad</b>	<b>I</b>	<b>Compromiso</b>
<b>Agenda SOCIAL</b>	<b>I</b>	<b>Agenda PÚBLICA</b>
<b>Resiliencia</b>	<b>I</b>	<b>Administración</b>
<b>Voluntariado</b>	<b>I</b>	<b>Políticas, reingeniería</b>



Esta matriz de gestión se desarrolla en base a una dinámica de participación de las organizaciones de la comunidad que puede contrapesar una posible ausencia de la gestión estatal, contradecir las políticas públicas o articularse con los programas desarrollados desde diferentes instancias gubernamentales. Sus características integradoras ayudan a superar el tradicional papel adjudicado a las poblaciones por las superestructuras nacionales e internacionales de “víctimas potenciales” de los desastres y colaboran en su transformación en actrices de pleno derecho, con incidencia en cada momento del proceso.

Las comunidades cuentan con un repertorio amplio de organizaciones barriales, comunales o municipales, de orígenes y motivaciones disímiles, como pueden ser las temáticas sociales, partidarias, religiosas, deportivas, sindicales, culturales, de salud, etc. Las integran millones de personas comprometidas con los objetivos específicos de cada formato, organizadas en función de principios, protocolos, reglamentos, intereses, con gran capacidad de respuesta a las demandas de las poblaciones ligadas a sus objetivos puntuales. Ese universo constituye la fuente principal y el esquema estratégico de generación de un modelo de trabajo, a veces compartido entre las autoridades formales de la administración local y las comunidades, otras con las organizaciones ocupando responsabilidades ante la ausencia o la baja intensidad de las políticas públicas.

En el caso argentino, se confirmó un esquema semejante durante los años previos a la pandemia, al producirse un agravamiento de la pobreza y la indigencia, con crecimiento de los comedores populares. El mismo se profundizó en el período de multiplicación de contagios y cuarentena, con paralización de las actividades productivas y aumento exponencial de la demanda alimentaria y sanitaria a las organizaciones sociales y comunitarias desplegadas en los territorios. En esta segunda etapa, en articulación con las estructuras estatales, que implementaron planes y programas de apoyo económico, además de proveer alimentos, insumos sanitarios y personal especializado.

Frente a situaciones críticas extremas, desde un terremoto hasta una crisis laboral, del hacinamiento y el hambre generados por la desigualdad y la pobreza, hasta una epidemia con altísimos grados de contagiosidad y mortandad, existen autoridades gubernamentales que consideran valioso trabajar de manera asociada con las comunidades, y hay quienes rechazan ese modelo integrador y participativo.





BID, 2019.

Las comunidades organizadas se movilizan, desarrollan sus propias agendas, no solo en base a demandas sino también con propuestas propias, pertinentes y sustentables. Cuando las mismas coinciden con la “agenda pública” se generan circuitos virtuosos de interacción, que contribuyen a satisfacer los reclamos comunitarios y facilitan los planes de acción de los gobiernos locales. En medio de una crisis social o sociosanitaria, como la que se vive a partir de la propagación del coronavirus, articulaciones de tales características facilitan la conversión de los barrios en refugio, contención y protección de sus habitantes, en espacios de salud, alimentación, entretenimiento, trabajo, realización de obras públicas de cercanía y de detección temprana de situaciones de riesgo.

Cuando los temarios no coinciden, las herramientas de negociación pueden acordar posiciones, lograr síntesis y facilitar la relación. De no lograrse los consensos necesarios se producen conflictos que pueden circunscribirse a un tema concreto o generalizarse, abarcar al conjunto de la comunidad o sectorizarse, presentarse con distintos niveles de enfrentamiento entre la comunidad y las autoridades, con posibilidades de escalar más allá del diálogo.

## Coordinación local

El modelo comunitario involucra una serie de actores que se caracterizan por tener historias, dinámicas y grados de institucionalidad diferentes, lo que exige un esfuerzo de comprensión, tolerancia y apertura que facilite la integración de la administración gubernamental con el despliegue territorial de las organizaciones sociales.



Las situaciones de crisis demandan acuerdos que requieren la creación de espacios formales inexistentes en otras circunstancias. Uno de ellos lo constituyen los “Comités de Crisis” o “Comandos de Operaciones”, que incorporen a las representaciones de la propia comunidad interesada en la prevención o la reducción de riesgos, o que esté amenazada o afectada por un desastre. En ese caso, deben participar con pleno derecho de opinión y ejecución y colaborar en la constitución de una red comunitaria basada en la organización preexistente, encargada de traccionar las decisiones adoptadas por el espacio de conducción del proceso.

El esquema de coordinación incluye al gobierno local, un Comité de Crisis (con inclusión de organizaciones de base) y una Red Comunitaria, complementaria al despliegue estatal y basada en una estructura de coordinación territorial, junto a los voluntariados existentes o conformados para la oportunidad.

## Agenda Pública / Agenda Comunitaria

En los diferentes escenarios siempre se presentan dos “agendas”: la “social” o “comunitaria”, propia de los intereses de la ciudadanía, y la “pública”, diseñada por los gobiernos como oferta de gestión. Cuando ambas coinciden se genera un circuito activo, beneficioso para ambas partes; si hay diferencias y las autoridades desatenden las necesidades expresadas por las comunidades o no las consideran viables, se producen conflictos, problemas y, lo más importante, difícilmente se realicen las obras necesarias, en el tema que nos ocupa, para que se reduzcan los riesgos locales.



Eventos ocurridos en distintos lugares del mundo, cada vez más extremos, de frecuencia irregular y distribución geográfica novedosa, pusieron en el centro de las agendas locales problemáticas tan variadas como los efectos del cambio climático en la generación de desastres o el ordenamiento territorial, el manejo del suelo o la calidad de la organización para la respuesta al desastre.



## MANIFESTACIONES DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU CONTRIBUCIÓN AL RIESGO URBANO

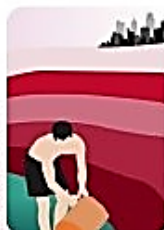


### INCENDIOS - OLAS DE CALOR

2019 cerró la década con temperaturas cálidas extremas en 24 países de las Américas. Las olas de calor podrían aumentar entre 5 y 10 veces.

### SEQUÍAS Y ESTRÉS HÍDRICO

A 2030 se espera que:  
El suelo urbano global expuesto a inundaciones aumente en 2.7 veces.  
El suelo urbano expuesto a la sequía se duplique.  
El 70% de la población caribeña sea altamente vulnerable frente al aumento del nivel del mar.



### MAYOR RECURRENCIA DE EPIDEMIAS Y PANDEMIAS

El 30% de las enfermedades emergentes conocidas se debe al cambio en el uso del suelo.  
Dengue, Zika, fiebre amarilla o paludismo representan el 60% de las enfermedades epidémicas en América Latina y el Caribe.



### RIESGO DE INUNDACIONES

33% del capital hídrico mundial está en América Latina y el Caribe.  
14% de la población urbana no cuenta con fuentes confiables de agua potable.  
40% de la población mundial tendrá déficit de agua para el 2030.

### CRECIMIENTO URBANO ACELERADO

El número de migrantes climáticos internos podría llegar a más de 143 millones en el mundo para 2050 (peor escenario).  
Entre 2009 y 2019, se registraron más de 3.8 millones de desplazados internos por conflictos en la región.  
39% del total de personas desplazadas en América Latina y el Caribe desde 2008 fue por inundaciones.  
25% del total de personas desplazadas en América Latina y el Caribe desde 2008 fue por tormentas.



La incorporación de los aspectos esenciales de resiliencia urbana como objetivos de gestión, la actualización y cumplimiento de las normativas provinciales y locales relacionadas con el planeamiento urbano, el ordenamiento territorial o los “bancos de tierra” y la elaboración y actualización sistemática de planes de contingencia local constituyen herramientas fundamentales para disminuir las posibilidades de generación de desastres, salvar vidas, proteger bienes y, también, para enfrentar emergencias y catástrofes con la máxima planificación posible.

La implementación de acciones de reducción de riesgos de desastres locales en forma complementaria con la gestión integral de riesgos potencia sus posibilidades de realización. Ese marco apunta a planificar o gestionar ciudades en consonancia con los lineamientos consensuados en el ámbito internacional:



- Población asentada en viviendas y barrios con servicios e infraestructura adecuados, con cumplimiento de códigos de construcción adecuados, decisiones que minimizan la ocurrencia de desastres.
- Gobiernos locales incluyentes, con impulso de una urbanización sostenible y distribución de recursos para el desarrollo de capacidades que aseguren la gestión y la organización de la ciudad antes, durante y después de eventos amenazantes.
- Administraciones atentas a las amenazas existentes, que faciliten la comprensión de la problemática por parte de la población y se comprometan con una urbanización sostenible, con distribución de recursos para su desarrollo.
- Participación de las comunidades, con presencia en la toma de decisiones, su ejecución y su contralor e incorporación de sus saberes locales y originarios.
- Uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana que ayuden a proteger a las poblaciones, sus viviendas y bienes, infraestructura, el patrimonio cultural y el ambiente.
- Generación de capacidades de respuesta, con implementación de estrategias inmediatas de recuperación y restauración rápida de los servicios básicos necesarios para reanudar las actividades.

Estos trazos generales, en el marco de lo expresado en el Capítulo 1 de este Manual, apuntan a darle operatividad local a la propuesta y, en especial, a convertirlos en metas de gestión para quienes se propongan desarrollar ciudades, barrios y comunidades con menos riesgos y mayores fortalezas.

## 2.2. Voluntariados

La articulación entre las organizaciones gubernamentales y comunitarias debe incluir la incorporación, adaptación o creación de estructuras de voluntarias y voluntarios, que constituyan una intersección entre los actores gubernamentales (convocantes) y los comunitarios (a los que pertenecen), con posibilidades de armonizar tareas y concepciones para multiplicar la capacidad de reacción a la problemática y hacerlo de manera eficaz y eficiente; del mismo modo, las estructuras de base tienen las capacidades necesarias para ocupar los espacios pertinentes en caso de no ser convocadas y desarrollar sus acciones aun en ausencia de políticas públicas.



En la mayoría de las barriadas argentinas y latinoamericanas, existen formidables mecanismos de participación de los sectores más vulnerables de la sociedad, sobre todo los expresados a través de movimientos “populares” o “sociales”, con reivindicaciones político-sociales, laborales y de derechos, como la tenencia de la tierra o la vivienda digna; expresiones religiosas, como la de los “curas en opción por los pobres”, las evangélicas u otras manifestaciones confesionales; barriales, como clubes, ateneos, radios comunitarias y muchas expresiones organizadas alrededor de intereses compartidos. Esos grupos están capacitados y tienen experiencias concretas útiles para realizar determinados tipos de tareas solidarias, preventivas, de respuesta o de formación, propia y de terceros.

Los gobiernos locales, por su parte, pueden convocar, preparar y organizar voluntariados territoriales con miembros de esos grupos designados al efecto por sus propias organizaciones o por personas motivadas para desarrollar determinadas tareas y que no se encuentran encuadrados en grupos formales. La mayoría de esas ellas son reconocidas y valoradas por sus vecinos, lo que les permite, además de cumplir con las tareas específicas, constituirse en “articuladores” de los planes de acción y, ante posibles conflictos entre partes, tanto de la propia comunidad como frente a actores externos, como pueden ser las propias autoridades municipales, sanitarias, de seguridad, protección civil, etc.

## Organización

La integración de grupos estructurados desde las instancias gubernamentales incluye especialistas en las problemáticas específicas relacionadas con la GIRD, junto a varones y mujeres que hayan construido herramientas de bajo costo y altas cuotas de eficacia y eficiencia para la solución de problemas y a individuos, grupos u organizaciones dispuestos a contribuir solidariamente. Los voluntariados surgidos desde las propias organizaciones repiten una composición semejante.



El proceso incluye una serie de fases que pueden estructurarse de la siguiente forma:

- Convocatoria: amplia, dirigida a individuos y organizaciones existentes, orientada hacia un encuentro del conjunto de quienes manifiesten interés, con presentación del proceso de participación e incorporación, el plan de capacitación específico y creación del primer “registro de voluntarios y voluntarias”.
- Capacitación: destinada al desarrollo de los contenidos necesarios para el cumplimiento de las acciones futuras, con posibilidad de discusión y enriquecimiento a partir de las experiencias de las y los participantes.
- Conformación de Equipos de Trabajo: que se encargarán en el territorio de desarrollar las tareas planificadas.
- Siembra del Modelo: formalización de las prácticas exitosas, con la intención de trasladarlas a poblaciones de características similares, para ser replicadas por las organizaciones y habitantes del lugar, con la adaptación a sus necesidades específicas.

En síntesis, voluntarias y voluntarios desarrollan sus actividades en:

- **Organizaciones comunitarias**
- **Programas, proyectos o planes**
- **Tareas de prevención, asistencia, promoción y desarrollo**

No deben confundirse con prácticas remuneradas en el marco de una relación laboral.

## Tareas barriales

La organización y capacitación de grupos voluntarios permite incorporar nuevos actores al proceso de prevención, mitigación y respuesta a la crisis, el desastre o la epidemia, desde sus recursos comunitarios, sociales, sanitarios, logísticos, etc. Su reconocimiento barrial, apoyado en una capacitación específica, los convierte en potenciales “articuladores comunitarios” con capacidad de mediar ante situaciones conflictivas.



Pueden participar, por ejemplo, en campañas de soporte sanitario, refuerzo de las estructuras de distribución de alimentos o en la colaboración periférica con eventuales centros alternativos de aislamiento u “hogares de seguridad sanitaria”.

En el marco de la pandemia, el municipio chileno de Valparaíso definió un formato de “confinamiento comunitario”<sup>21</sup>. En la experiencia argentina, la administración nacional y sus pares de la Capital y la Provincia de Buenos Aires, en coordinación con los movimientos populares, pusieron en marcha el “Programa de Emergencia Sanitaria ‘El Barrio Cuida al Barrio’”<sup>22</sup> de la Dirección Nacional de Cuidados Integrales de la Secretaría de Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con apoyo del Programa “El Estado en tu Barrio”<sup>23</sup> de la Jefatura de Gabinete y de varios municipios del conurbano.

Los operadores de la experiencia fueron trabajadoras y trabajadores de la economía popular, residentes en los propios barrios en los que, tras recibir las capacitaciones pertinentes, actuaron como promotores comunitarios en tareas de acompañamiento a grupos de riesgo, difusión de medidas preventivas, distribución de elementos de seguridad e higiene y detección temprana de síntomas y trabajo en las “Postas Sanitarias” barriales dispuestas por el programa.

En síntesis, sin la participación de las comunidades y sus organizaciones no se pueden gestionar los riesgos de manera integral; incorporarlas a los procesos de gestión equivale a multiplicar las posibilidades de reducirlos y de disminuir sus efectos en caso de producirse.

21. Municipalidad de Valparaíso, “Modelo de Confinamiento Comunitario”. [http://www.municipalidaddevalparaiso.cl/archivos/2020/CORONAVIRUS/MODELO\\_CONFINAMIENTO\\_COMUNITARIO\\_MAR\\_2020.PDF](http://www.municipalidaddevalparaiso.cl/archivos/2020/CORONAVIRUS/MODELO_CONFINAMIENTO_COMUNITARIO_MAR_2020.PDF).

22. El Barrio Cuida al Barrio, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-el-barrio-cuida-al-barrio-frente-la-pandemia-del-covid-19>.

23. El Estado en tu Barrio, <https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio>.



# 3

## **GÉNERO Y DIVERSIDADES EN LA GIRD**





La Gestión Integral de Riesgos de Desastres incluye entre sus componentes centrales la prevención y la participación comunitaria. En el marco del camino hacia la reducción de las desigualdades como eje de las políticas preventivas y empujada por las luchas de los feminismos en la Argentina, la región y el mundo, la “perspectiva de género y diversidad” logró instalarse como un pilar de esa visión.

El género remite a estereotipos, prácticas y comportamientos que no son “normales”, sino producto de una relación social de poder, inequitativa, construida históricamente, a partir de las nociones binarias tradicionales de masculinidad y feminidad que impone la visión patriarcal como principio de organización social, con los estereotipos de género que le corresponden, la atribución del ámbito público como “masculino” y el privado como “femenino”, junto a las vulnerabilidades socioeconómicas existentes. En definitiva, la subordinación de la mujer respecto del hombre, junto a la invisibilidad de las personas LGBTIQ+<sup>24</sup>. La imposición de esa mirada “naturalizó” una supuesta “superioridad” que ubicó a los varones “por encima” de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ e impidió (aún lo hace) cualquier expresión de diversidad y pluralismo<sup>25</sup>. Ese contexto constituye a la perspectiva de género en una herramienta teórica y práctica que permite visibilizar aquellas estructuras de inequidad social y generar herramientas de igualamiento de oportunidades y derechos.

El encuadre contiene propuestas de equidad y respeto por los derechos de las mujeres y personas LGBTIQ+ (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans y otras diversidades) en acciones de prevención, promoción y respuesta y en caso de ser víctimas de desastres, del mismo modo que a promotoras, voluntarias y trabajadoras en general, relacionadas con actividades vinculadas a la problemática, y propone mecanismos de rechazo y punición contra la violencia ejercida sobre quienes per-

---

24. Elisabet Molina Bastante, “Género, resiliencia y gestión del riesgo de desastres”. [https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3916/TFG\\_%20Molina%20Bastante.pdf](https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3916/TFG_%20Molina%20Bastante.pdf).

25. Sandra Dosch, Carlos A. Villalba, “Hacia una Perspectiva de Género. Ante situaciones de emergencias y desastres”, Comisión Cascos Blancos, República Argentina, marzo 2008.



tenecen a las estructuras gubernamentales o a organizaciones de la comunidad.

La propia inclusión del enfoque de género en las actividades de prevención, mitigación y en el proceso de reconstrucción contribuye a mitigar las condiciones de vulnerabilidad y a fortalecer las capacidades de la mujer y otras identidades en estas situaciones y, por lo tanto, ayuda a prevenir la reproducción de inequidad que conlleva el desarrollo de nuevos escenarios de riesgo. Su inclusión en las políticas públicas y en la ejecución de medidas de reducción de desastres constituye una identificación de las posiciones que ocupa cada género en la sociedad y, por lo tanto, las formas en que pueden verse afectadas sus vidas.

Las diferencias de género se expresan en desigualdades concretas que deben ser superadas. Por el contrario, la igualdad de género constituye un objetivo de desarrollo y un factor crítico para acelerar y lograr el desarrollo sostenible. A juicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es necesario cerrar esa brecha y revertir las barreras estructurales, que excluyen y discriminan a los diferentes grupos de mujeres y niñas. Aunque la situación ha mejorado a lo largo de las últimas décadas, los procesos de discriminación y exclusión siguen presentes y se observan especialmente en las zonas rurales, los barrios más carenciados, las poblaciones originarias y afrodescendientes<sup>26</sup>.

### 3.1. Vulnerabilidades

La definición del “género”, constituye un ordenamiento social y cultural que, tradicionalmente, diferencia a hombres de mujeres, no contempla a las personas LGBTIQ+, es sostenido por un conjunto de prácticas perpetuadas y de expectativas compartidas dentro de cada sociedad con respecto a las características, funciones y comportamientos masculinos y femeninos “apropiados”. Ese imaginario termina formalizándose a través de “normas” establecidas.

Así como existen vulnerabilidades que potencian los efectos de cualquier tipo de desastre, la sociedad presenta diferencias generadas, por ejemplo, por condiciones socioeconómicas, generacionales, raciales, étnicas, etarias y, también, de género, que también se manifiestan durante el proceso de gestión de riesgos.

El enfoque de género puntualiza la experiencia diferencial que, en ese marco, viven en virtud de su género varones, mujeres y diversidades tanto en situaciones críticas como durante el trabajo en general, teniendo en cuenta que intervienen en

26. PNUD, “Portafolio Género”. <https://americalatinagenera.org/portafolio-de-genero-pnud-america-latina-y-el-caribe/>.



todo el proceso, lo que incluye tareas de prevención, mitigación y ayuda de emergencia, así como también las de rehabilitación y reconstrucción. En la actualidad se utiliza el concepto de “cisgénero” al hablar una mujer o un hombre que se identifican con el género que le es asignado al nacer. Ser “cis” (abreviatura habitual) en una sociedad ideológicamente “binaria” implica un privilegio social asociado, incluso para quienes tengan cualquier tipo de desventaja<sup>27</sup>.

Ignorar o negar el tratamiento diferencial, el recorte de oportunidades, la dificultad de acceder a los espacios de coordinación o conducción o, por ejemplo, las mermas salariales, conduce a una reducción de las posibilidades de gestión de proyectos y programas vinculados a la prevención y la respuesta y al desarrollo de nuevos escenarios de riesgo. Las mujeres no son vulnerables por ser mujeres, sino como consecuencia de las condiciones y situaciones inequitativas que las empujan hacia posiciones de desventaja y de mayor vulnerabilidad, a pesar de disponer de las capacidades necesarias para un desempeño que no es adecuadamente valorado. La función social asignada arrincona contra la doble carga de trabajo: el productivo y los cuidados y atenciones familiares. El menor acceso a recursos al que están condenadas termina generando mayor vulnerabilidad, con mermas en el acceso a la información, educación, salud, vivienda. Ese proceso determina su exclusión o escasa participación en la toma de decisiones.

Un resumen de la situación negativa podría expresarse a partir de una serie de datos específicos de la actualidad y en términos generales:

- **Las estadísticas e informes no cuentan con datos desagregados por género, ya que los estudios no respetan esa técnica estadística.**
- **No existe personal capacitado específicamente en aspectos sensibles al género.**
- **No hay suficientes mujeres involucradas en áreas oficiales, relacionadas con el manejo de desastres y el trabajo comunal (mayoría de varones en nivel directivo).**

El panorama arroja otro dato tan dramático como ilustrativo:

- **Durante los desastres, mujeres y niños son 14 veces más propensos a morir que los hombres. En sociedades más igualitarias, los desastres causan similar número de muertes entre ambos sexos.**

El Comité Permanente entre Organismos de Naciones Unidas reconoce desde

---

27. Dirección de Géneros y Diversidad, Ministerio de Salud de la Nación (2020), “Atención de la Salud Integral de Personas Trans, Travestis y No Binarias”. <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-10/guia-salud-personas-trans-travestis-nobinarias.pdf>.



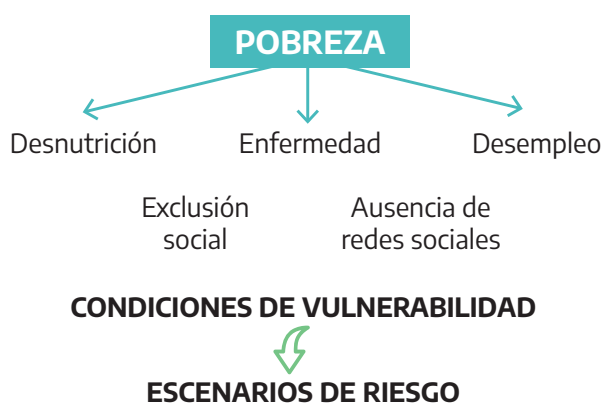
hace décadas que las situaciones de emergencias graves y los desastres “afectan de manera distinta a hombres y mujeres”, a partir de las diferencias que radican en las condiciones de riesgo, las inequidades y vulnerabilidades preexistentes en una sociedad.

Los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a escala mundial, muestran que las mujeres representan alrededor del 70 % de las personas que trabajan en la atención al público en los sistemas sanitarios y sociales. Asimismo, asumen la mayor parte de los cuidados, e incluso antes del Covid 19 realizaban el triple de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que los hombres. En ese contexto, las empleadas en el sector formal con hijas o hijos a cargo se enfrentan al dilema de conservar sus empleos (en caso de que no lo hayan perdido), el cuidado infantil, la educación en el hogar, el cuidado de personas mayores y el trabajo doméstico. La situación es más acuciante para las trabajadoras de la economía informal, por carecer de derechos laborales, y la vulnerabilidad se agrava en los hogares encabezados por mujeres.

Durante el período más severo de la pandemia y las cuarentenas derivadas de ella, la crisis dañó de manera aguda a las mujeres en tres puntos centrales:

- **Las tareas de cuidados, asumidas fundamentalmente por ellas, se multiplicaron con el teletrabajo y la educación a distancia de hijos e hijas.**
- **Sobrecarga del sistema de salud (a escala mundial las mujeres representan alrededor del 70 % de las personas que trabajan en la atención al público en los sistemas sanitarios y sociales).**
- **Aumento de la violencia de género en el marco del aislamiento que se dio en todo el mundo.**

Ante todas circunstancias, queda claro que reducir la inequidad de género es imprescindible para reducir la vulnerabilidad de mujeres y diversidades.





## 3.2. Otra mirada

Las políticas públicas, en términos generales, todavía son planificadas y desarrolladas sin considerar las diferencias de las posiciones de poder basadas en el género, y existe la tendencia a una supuesta “neutralidad” que colabora con el silenciamiento de experiencias y estrategias exitosas de mujeres y personas LGBTIQ+, situación que también se repite en la gestión integral del riesgo de desastres.

Las mujeres, a pesar de las barreras, han demostrado ser indispensables cuando se trata de responder a eventos adversos. Entre otras características, son más eficaces en la movilización de la comunidad para enfrentar los desastres, tienen capacidad para formar grupos y fortalecer redes que colaboren con la satisfacción de las necesidades prioritarias y la mayoría de las agencias multilaterales las consideran “más confiables” en el manejo comunitario y personal de los recursos que proveen los mecanismos de asistencia humanitaria. Estas particularidades que le son propias fortalecen los mecanismos de organización de la comunidad y resultan esenciales en los preparativos de diagnóstico y planificación de los dispositivos de respuesta y mitigación.

Contra la tradición “machista” que caracteriza las miradas relacionadas con las problemáticas vinculadas a desastres (incluso en el marco de visiones integrales de gestión y reducción de riesgos), la pujanza solidaria de mujeres o de personas LGBTIQ+ y su capacidad organizativa permitieron la concreción de experiencias alrededor del mundo y ante distintas propuestas de prevención o frente a desastres, que hoy son consideradas “buenas prácticas” y constituyen “modelos” de gestión con enfoque de género.

Desde fines del siglo pasado se alienta a dirigentes, redes y organizaciones comunitarias de mujeres a tomar el liderazgo en la gestión de riesgos, a participar en la planificación y preparación de acciones de prevención y a proponer herramientas para consolidar la resiliencia local. La siguiente lista muestra diversas prácticas de las que se han sacado enseñanzas o que deben ser analizadas para diseñar modelos de trabajo replicables a futuro:



- Guatemala y Honduras: mujeres construyeron casas, albergues, cavaron pozos y canales tras el huracán Mitch (1998).
- Nicaragua: mujeres de Mulukutú elaboraron planes preparativos antes del azote del huracán Joan (1988). La población sufrió menos el impacto del huracán Mitch. Se desarrollaron programas de promoción de mujeres líderes con capacidades organizativas para enfrentar riesgos.
- El Salvador: se conformó una “Mesa de Género” que participó en el diseño del Plan de Recuperación y Transformación post huracán.
- México: un grupo de mujeres organizó el Sindicato de Trabajadoras Textiles para la recuperación del empleo de mujeres tras terremotos.
- Brasil: fortalecimiento del tejido social frente a la epidemia de zika.
- Honduras: incorporó el enfoque de género a su Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos.
- Ecuador: introdujo la perspectiva de género en las labores de recuperación temprana tras el terremoto de 2016.
- Chile: incorporó el enfoque de género en el mapeo de los diferentes actores sociales afectados por el incendio forestal.
- Haití: impulsó la igualdad de género en la respuesta humanitaria frente al huracán Matthew. Ante el papel desarrollado por las mujeres en respuesta a desastres como el terremoto de 2010 y los sucesivos huracanes que enfrentó el país, Naciones Unidas generó un proyecto destinado a transferir recursos para garantizar el reinicio de sus negocios, la recuperación de plantaciones y participación de manera productiva en la economía haitiana.
- Belice, Haití, Kirguizistán y Siria: formación y promoción de mujeres, por parte de la ONU, para su participación en misiones de rescate y para su inclusión en comités de gestión local en caso de desastre.
- Sri Lanka: tras el tsunami que azotó el Océano Índico en 2004, la experiencia impulsó la incorporación de un enfoque de género en la recuperación.
- Armenia, Ecuador, India y Pakistán: se incorporó el enfoque en las evaluaciones de riesgos y en los procesos de RRD.
- Perú: impulso de la participación de las organizaciones de mujeres en el diseño de los planes locales de reducción de riesgos a partir del terremoto de 2007. Desde ese momento en las cuatro zonas del país más expuestas a desastres se desarrollan proyectos de reforestación para evitar deslizamientos de tierra e inundaciones, junto a quintas de agricultura orgánica.



### 3.3. Objetivo de desarrollo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se lanzó en 2015 con la intención de “poner fin a la pobreza y dirigir al mundo en un camino de paz, prosperidad y oportunidades para todos en un planeta saludable”. En simultáneo, los Estados Miembros del organismo multilateral aprobaron 17 “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS) como parte de un plan destinado a lograr una transformación de los sistemas financieros, económicos y políticos que rigen hoy la sociedad global y garantizar los derechos humanos de todos sus integrantes. (Ver Capítulo 4)



El “Objetivo 5” de esa Agenda consiste en alcanzar “la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, sin cuyo logro no se podrían alcanzar los 16 restantes. Los líderes mundiales también consideraron que las acciones que se realicen durante la década en curso son fundamentales “para hacer frente a la creciente pobreza, empoderar a las mujeres y las niñas y afrontar la emergencia climática”.

Muchas de las metas propuestas constituyen un marco de aplicación para el enfoque de género en la GIRD, por ejemplo:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la relacionada con la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.

### 3.4. Herramientas para una práctica

El desarrollo de un enfoque basado en principios claros, surgidos de un marco normativo internacional, también debe contar con estrategias de implementación, herramientas y prácticas concretas. En esa dirección, distintas propuestas del ámbito nacional y multilateral apuntan a contribuir a la generación de políticas sensibles al género sobre gestión de riesgos, cambio climático, sistemas de alerta temprana, gestión de los bienes naturales comunes, participación y liderazgo de espacios de toma de decisiones relacionadas con el ambiente, la prevención y la reducción de desastres y la construcción de comunidades más resilientes e igualitarias antes de que se produzcan los desastres, y en las etapas de reconstrucción, en caso de concretarse.





### CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

*El PNUD trabaja en más de 30 países de la región para revertir los impactos del cambio climático a través de programas que abordan la reducción y gestión del riesgo de desastres, la reducción de emisiones por degradación y deforestación, contribuciones nacionales determinadas (NDC), biodiversidad y acceso a medios de vida entre otros.*

*El foco del PNUD está en contribuir a políticas sensibles al género sobre cambio climático, gestión de riesgos de desastres (GRD) y sistemas de alerta temprana (SAT) y ayudar a transformar las relaciones de género y empoderar a las mujeres en la gestión de los recursos naturales, participar y liderar en espacios de toma de decisiones relacionados con el medio ambiente, y construir comunidades más resilientes e igualitarias después de los desastres. El enfoque del PNUD para la integración de la perspectiva de género es dual, ya que apoya el empoderamiento de las mujeres y los roles a través de intervenciones específicas y aborda las preocupaciones de género en el desarrollo, planificación, implementación y evaluación de todas las políticas y programas ambientales.*

**Trabajamos en:**

1. **El diseño público con acciones:** Abordar los impactos del cambio climático y el riesgo de desastres a través del desarrollo de políticas y programas de gestión de riesgos de desastres.
2. **La creación de capacidad de:** La creación de capacidad de comunidades resilientes y equitativas después de los desastres.
3. **La cooperación sur-sur:** La cooperación sur-sur.
4. **El desarrollo de herramientas:** El desarrollo de herramientas para mejorar la gestión de los riesgos de desastres y la resiliencia.

**Socios:** Gobiernos Nacionales, ONGs, ONU Mujeres, ONU Ambiente y UNFPA, entre otros.  
**Publicaciones:** Serie de más de 40 herramientas producidas por el PNUD y otras organizaciones sobre cuestiones relacionadas con el género y el medio ambiente como la gestión del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la biodiversidad.  
**Implementación:** República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Colombia. Panamá, Costa Rica, El Salvador, México, Subregión del Caribe.  
**NDC:** Colombia, Chile, Colombia/Paraguay, Costa Rica, Perú, Trinidad y Tobago, Guatemala.

<https://americalatinagenera.org/portafolio-de-genero-pnud-america-latina-y-el-caribe/>

El siguiente listado de posibles acciones, enmarcadas en un enfoque de género, permite ejemplificar lo planteado:

- Generar y analizar datos desagregados por género.
- Analizar los riesgos (y cuando corresponda evaluar los daños) con diferenciación de necesidades, vulnerabilidades, grado de exposición y capacidades existentes.
- Estudiar de modo diferenciado el impacto de los desastres, considerando los aspectos sanitarios, sociales, ambientales, económicos, educativos y culturales, atendiendo a las diversas condiciones de vulnerabilidad que atraviesan a los distintos grupos en una misma comunidad.
- Definir y ejecutar políticas públicas con presupuestos específicos, que contribuyan a una mayor igualdad, empoderamiento y participación de las mujeres y diversidades.
- Incorporar, de manera proporcional, mujeres y personas LGBTIQ+ a la planeación del desarrollo, con inclusión de la RRD y de la recuperación, basada en los impactos y realidades diferenciadas.
- Asegurar su acceso a los preparativos y la atención a las emergencias.
- Garantizar su participación en todas las actividades colectivas y generar sistemas de protección y seguridad ante situaciones de acoso, abuso sexual o de violencia de género.
- Formalizar las experiencias y buenas prácticas ejecutadas con respeto por la diversidad.
- Fortalecer los procesos de facilitación del acceso a puestos de conducción institucional y de liderazgo comunitario.



- Impulsar medidas que limiten la reproducción de funciones pasivas y mal remuneradas en función de la desigualdad de género, con inclusión de tareas productivas y de servicios dentro de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.
- Comunicar durante cualquier momento del ciclo GIRD con atención a las diferencias del conjunto de la población implicada.
- Fomentar la participación activa y el involucramiento de todos los sectores de la población, generando instrumentos que permitan evitar la discriminación y la asunción de funciones de conducción según capacidades, formación y responsabilidad sin preferencias de género.
- Reorganizar (o crear) mecanismos institucionales y sociales, con carga presupuestaria, destinados a concientizar a las comunidades y a los miembros de sus organismos y organizaciones contra la discriminación.
- Institucionalizar sistemas de asistencia, recuperación y acompañamiento para las víctimas de actos de violencia.

Diferentes experiencias y estudios existentes permiten compendiar una serie de acciones que facilitan el fortalecimiento de la participación de las mujeres y las diversidades, por ejemplo, en el ámbito habitacional<sup>28</sup>:

- Realizar consultas detalladas con el sector sobre el diseño y operación de los albergues de emergencia, uno de los espacios con mayores problemas de acoso.
- Escriturar las nuevas viviendas reconstruidas con los nombres de ambos beneficiarios, si son una pareja, o de la mujer, si es jefa de familia.
- Incluir a las mujeres tanto en el diseño urbano como en la construcción y reconstrucción de las viviendas para que los prototipos se ajusten a sus necesidades reales.
- Promover los derechos de propiedad del suelo para las mujeres y diseñar los modelos de documentación requeridos.

28. Gender and Disaster Network, "Seis principios para aplicar la noción de género a la ayuda y reconstrucción". <https://www.desenredando.org/lared>.



### 3.5. Aportes de mujeres y personas LGBTIQ+

La percepción social del desastre, las posibilidades de reducirlo y de prepararse preventivamente se sustentan necesariamente en la participación comunitaria, que conduce a una gestión conjunta de los riesgos. Ese recorrido, a su vez, exige la incorporación del enfoque de género.

Es necesario desmontar los prejuicios y estereotipos con los que se piensa a las mujeres y a las personas LGBTIQ+, abolir las prácticas discriminatorias arraigadas y eliminar las restricciones que mantienen las inequidades de género; y desarmar una visión que niega sus posibilidades y capacidades y trata de convertirlas en víctimas pasivas de las amenazas, los riesgos y de los propios desastres.

Como herramienta generadora de equidad y mejora del proceso, no niega la importancia de los varones, la interacción más bien la fortalece y facilita la incorporación de las mujeres del ámbito local con representación plena a las instancias gubernamentales y a los grupos de la comunidad y su acceso a los beneficios directos e indirectos de todas las acciones tomadas. Para lograr la incorporación de la perspectiva de género no alcanza con dirigir la estrategia hacia las mujeres y las diversidades, es imprescindible incorporar a los varones, teniendo en cuenta que el masculino también es un género y, en este caso, responsable de impedir el desarrollo integrado del proceso. El cambio de actitud, la comprensión de las situaciones de inequidad, discriminación, violencia, por parte de los hombres es esencial para el avance de la participación, las nuevas funciones y el protagonismo de los otros géneros.

Los aportes observables que realizan a la economía familiar permitieron la visualización de su real valor y facilitaron su reconocimiento, de modo tal que mejoraron sus posibilidades de participación como lideresas, influyentes o negociadoras, en la toma de decisiones que implican a la comunidad y las familias.

El conjunto de esfuerzos que se realicen permitirá potenciar a las mujeres y las personas LGBTIQ+ en actividades de gestión y reducción de riesgos y ante eventuales desastres, teniendo en cuenta sus capacidades para las acciones preventivas, la transmisión de una cultura de resiliencia y de tradiciones culturales adecuadas, además de la provisión de cuidados de la salud<sup>29</sup> y la administración eficaz y transparente de recursos. Del mismo modo, su presencia comunitaria activa a través de redes y organizaciones locales y sus facilidades para entablar negociaciones entre partes, junto a su capacidad de respuesta rápida a los desastres, con asunción de tareas consideradas típicamente masculinas, las y los convierten en imprescindibles para la GIRD.

29. Elisabet Molina Bastante, "Género y Resiliencia en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres". [https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3916/TFG\\_%20Molina%20Bastante.pdf](https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3916/TFG_%20Molina%20Bastante.pdf).



# 4

## **MODELO DE RESPUESTA A SITUACIONES DE EMERGENCIA PSICOSOCIAL**

La Gestión Integral del Riesgo de Desastres constituye una herramienta que facilita la planificación desde una perspectiva de prevención y reducción del riesgo. Bajo ese enfoque, cada una de las acciones destinadas a prevenir y responder desastres se orienta hacia la reducción de las condiciones de riesgo en cualquiera de sus etapas y a preparar a las comunidades, a sus habitantes, para enfrentar y contener situaciones críticas, y a sus equipos de respuesta.

En ese contexto debe incluirse la construcción de un modelo de prevención y respuesta a situaciones de emergencia psicosocial que incluya la salud mental comunitaria, la contención de damnificados y de quienes integran los equipos de respuesta a desastres. La gestión local de esas acciones es ejecutada por actores o habitantes lugareños, organizaciones e instituciones de la comunidad, cuyos propios integrantes están potencialmente expuestos a sufrir consecuencias y daños en caso de producirse un evento adverso. Implica la construcción de un proceso participativo que beneficia la concientización colectiva del riesgo y la apropiación de las experiencias surgidas del seno mismo de la comunidad por parte de todos los sectores involucrados.

Hay que diferenciar las herramientas de intervención directa sobre los actores comunitarios que participarán de la prevención y la reducción de riesgos y de las víctimas, atendiendo a sus vulnerabilidades, con herramientas comunitarias o, cuando se requiera, en forma individual, en caso de producirse el desastre. En simultáneo, deben desarrollarse los instrumentos de apoyo a las y los trabajadores involucrados en acciones de mediación y de respuesta. En este caso, a través de capacitaciones organizadas alrededor de las reacciones más frecuentes y esperables y de la asistencia que permita identificar signos de victimización secundaria, estrés, fatiga, etc., durante la atención de la emergencia.



Los efectos y daños físicos producidos por un evento adverso son claramente visibles: hay personas que pueden perder la vida, sobrevivientes que experimentan dolor, hogares y lugares de trabajo, educación o salud dañados o destruidos. Los efectos emocionales a corto, mediano y largo plazo pueden constituir reacciones directas a la situación traumática, ser el resultado de las relaciones interpersonales y sociales, derivar de los efectos económicos asociados al desastre y, además, estar vinculados a características psicológicas previas al evento de cada una de las personas o los grupos implicados. En este sentido, el término “psicosocial” alude a la dinámica y variedad de trastornos y manifestaciones psicológicas y sociales que aparecen en situaciones de desastre.

Los dispositivos relacionados con salud mental y atención psicosocial ante desastres incluyen la atención de los efectos y consecuencias que produce una tragedia en el plano emocional de los damnificados. Tradicionalmente, los programas de salud en situaciones de emergencia enfocaron la atención médica inmediata, el problema de las enfermedades transmisibles, el agua y el saneamiento ambiental, así como también los daños en la infraestructura sanitaria; el concepto “salud” excluía el componente psicológico y, en situaciones de desastre, las acciones de respuesta se limitaban a la atención de la salud física de los afectados<sup>30</sup>.

El enfoque integral permite dirigir la atención a la problemática psicosocial, presente en todas las situaciones de colapso social. Desde esta perspectiva, los trastornos psicosociales constituyen una de las secuelas más importantes y extendidas generadas por las situaciones de emergencia o desastre, lo que hace imprescindible incorporar su abordaje a cualquier modelo de prevención y respuesta.

30. OPS, “Guía práctica de Salud Mental en situaciones de desastres”. file:///C:/Users/Carlos/Downloads/GuiaPracticadeSaludMental.pdf.



La repercusión o los efectos psicosociales generados por un desastre se amplificarán en los casos en que existan condiciones primarias o estructurales de riesgo ya señaladas en el Capítulo 1 (pobreza, exclusión social, desempleo, enfermedad, entre otras). Los esquemas o prácticas de intervención orientadas a disminuir ese riesgo son parte de las actividades de mitigación de desastre. Por su parte, la preparación y la atención en la emergencia están asociadas al riesgo secundario, aquel que emerge como consecuencia del impacto producido por el evento dañino.

La “vulnerabilidad psicosocial” constituye un componente de la ecuación de riesgo sobre el que pivota el modelo de respuesta ante situaciones de emergencia o desastre. Se centra en el análisis crítico de las condiciones que promueven la ocurrencia de los desastres y en los problemas y riesgos que las comunidades presentan. Los distintos tipos de vulnerabilidad deben analizarse contemplando las condiciones particulares y evaluarse separadamente para cada amenaza específica, incluyendo el análisis de las vulnerabilidades sociales, institucionales, económicas, organizacionales, ambientales e ideológico-culturales, componentes que se entrelazan en una interacción compleja, creando condiciones de conformación de una “vulnerabilidad global” que tendrá efectos y consecuencias en la estructura social de la comunidad<sup>31</sup>.

La mayoría de los trastornos psicosociales que se presentan en situaciones de desastre pueden ser abordados por la propia comunidad y de manera ambulatoria, con apoyo de los equipos preparados al efecto y con promoción de la rápida reincorporación de las personas afectados a la vida cotidiana, concibiendo a la mayoría de las conductas observadas como esfuerzos que las personas realizan para adaptarse a la situación traumática y no como “indicadores de enfermedad”. Por el contrario, las situaciones que presenten descompensaciones asociadas a trastornos preexistentes o casos de mayor gravedad, requieren atención especializada y personalizada.

31. Oscar Navarro Carrascal, Albeiro Rendón Rivera, Katia Lucía Zapa-Pérez, “Modelo de análisis de la vulnerabilidad psicosocial en la gestión del riesgo de desastres”. <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/1309/pdf>.





## 4.1. Elementos para la construcción de un modelo de respuesta a situaciones de emergencia psicosocial

El modelo de respuesta frente a situaciones de emergencia psicosocial se apoya fundamentalmente en tres ejes:

- **Gestión Integral/Local del Riesgo**
- **Participación Comunitaria**
- **Salud Mental Comunitaria**

Los trastornos psicosociales constituyen una de las secuelas más importantes y extendidas que generan las situaciones de emergencia o desastre; la principal herramienta para enfrentarlos es la incorporación de los actores locales (afectados) al dispositivo de contención y atención; y también la capacitación y formación preventiva de profesionales, técnicas y técnicos y de equipos voluntarios, en el marco de un modelo descentralizado.

La red de contención necesaria para el trabajo se basa en las estructuras de atención primaria ya existentes, con los agentes comunitarios y los voluntariados, ya organizados o diseñados al efecto. Enfrentar situaciones de desastre desde la óptica psicosocial implica activar una serie de estructuras y comportamientos institucionales:

- **Programas nacionales de salud mental.**
- **Inclusión del componente psicosocial en el área de Atención Primaria en Salud.**
- **Descentralización de servicios.**
- **Descentramiento del hospital general (psiquiátrico, en caso de que todavía esté vigente).**
- **Organización sanitaria específica para situaciones de desastre.**
- **Capacitación del personal institucional y comunitario.**
- **Incorporación de la comunidad al modelo de abordaje.**

Sostenidas por esa red de gestión y contención, la prevención y la educación permiten morigerar el impacto y reducir el riesgo de padecimiento de trastornos psíquicos. La estrategia de abordaje se apoya en actividades grupales, con incorporación activa de los actores de la emergencia y no en la atención psicoterapéutica individual ni farmacológica. Gran parte de la población implicada está en capacidad de participar en la búsqueda y desarrollo de soluciones. Esas acciones facilitan la recuperación psicosocial y aceleran el regreso al funcionamiento normal.







## Componentes y características

La construcción de una estructura de contención psicosocial como la descrita exige la movilización inmediata de los recursos existentes, basados en las instituciones del sector y en las organizaciones de la comunidad, de modo multidisciplinario, con incorporación de estudiantes de carreras pertinentes e idóneas e idóneos certificados.

Aspectos que facilitan ese despliegue:

- Disponer de equipo especializado a nivel central.
- Contar con equipos móviles ágiles.
- Desarrollar redes locales profesionales/voluntariados.
- Reducir la hospitalización o remisión al sistema especializado, reconociendo la generación de cuadros, síntomas y respuestas propios de la emergencia.
- Evitar el “albergamiento”, con respeto de la prioridad de quienes estaban hospitalizados antes de los hechos, a quienes padecieron pérdidas de familiares, daños severos, etc., y a las descompensaciones que puedan producirse.
- Grupalizar la experiencia para compartirla, intercambiar preocupaciones, sufrimientos y buenas prácticas y facilitar la búsqueda de soluciones y propuestas de tareas útiles compartidas.
- Diferenciar las reacciones inmediatas al hecho traumático (corporales, afectivas, de reconocimiento) de las posteriores (organizativas, recuperativas, comprensivas).
- Incorporar herramientas y personal (técnico y comunitario) destinados a la mediación comunitaria y a la resolución de conflictos.
- Atender las situaciones de vulnerabilidad psicosocial como género y diversidades, infancia y juventud, desplazados, refugiados, huérfanos, personas en situación de calle.



Un componente clave del proceso de los aspectos psicosociales de la gestión de riesgos es la información y la comunicación que se provea a la comunidad y a los actores implicados en la respuesta a situaciones de emergencia, diferenciada en las etapas previas al desastre, durante el impacto del mismo y en la fase de reconstrucción<sup>32</sup>. También debe diferenciarse la información dirigida a las y los trabajadores institucionales y comunitarios que forman parte de los dispositivos de respuesta de la que es dirigida a las poblaciones vulnerables que pueden ser afectadas de manera directa por un eventual impacto, y al conjunto de la comunidad circundante.

La contención y atención psicosocial implican el respeto por la percepción de las necesidades reales de los afectados y la concientización colectiva del riesgo, en el marco de un proceso de desarrollo local:

- 1) Los desastres son construcciones sociales que devienen de los modelos de desarrollo socioeconómico existentes y de los procesos comunitarios producidos en las distintas comunidades y regiones.
- 2) La vulnerabilidad psicosocial constituye el factor de riesgo sobre el que debe pivotar cualquier modelo, estrategia o esquema de intervención en salud mental frente a situaciones de desastre.
- 3) El modelo de intervención específico, durante la preparación y organización de la respuesta, debe incorporar los conceptos de “atención psicosocial”, lo que determina la percepción de las necesidades reales de las personas afectadas (diagnóstico) y la modalidad de ayuda a establecer.

32. OPS, “Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres”. [https://www.paho.org/chi/dm-documents/GestionDeInformComunica\\_LowRes%20Dic%2009.pdf](https://www.paho.org/chi/dm-documents/GestionDeInformComunica_LowRes%20Dic%2009.pdf).



- 4) La atención psicosocial debe descentralizarse para facilitar y acelerar la respuesta a la problemática.
- 5) La participación comunitaria promueve la concientización colectiva del riesgo, lo que implica la incorporación de todos los actores y grupos del ámbito local (organizaciones, profesionales, técnicos y voluntarios, etcétera).
- 6) Se requiere la construcción de capacidades y estructuras locales con una visión de desarrollo local.



La experiencia recogida a partir de los recursos de atención psicosocial aplicados a situaciones de desastre permite resumir una serie de prioridades:

- Responder de manera inmediata.
- Mantener a las víctimas en el contexto comunitario.
- Generar acompañamiento grupal.
- Priorizar la atención de niñas, niños y jóvenes, con la escuela como continente.
- Generar actividades relacionadas con la situación para grupos comunitarios.
- Volver a la “normalidad” en cuanto se pueda.
- Descentralizar los servicios.
- Identificar los problemas psicosociales locales.
- Diseñar equipos interdisciplinarios.
- Formalizar e institucionalizar las buenas prácticas.

Un plan GIRD estaría incompleto sin un programa específico de contención psicosocial, que incluya proyectos destinados a las comunidades y a los equipos especializados de prevención y respuesta.

# 5

## **NORMATIVAS, PROTOCOLOS Y MECANISMOS**



Los conceptos de “defensa civil” primero y de “protección civil” después, surgieron de la agrupación de un conjunto de actividades destinadas, básicamente, a responder ante situaciones de desastre. La evolución no fue solo un cambio de nombre –que sustrajo la problemática de las concepciones militares para adjudicársela a las autoridades civiles– sino que significó avanzar de la “espera pasiva” del impacto desastroso y recién accionar a partir del mismo, hacia la “preparación” previa y organizada de los recursos humanos y materiales para poder responder con mayor eficacia y con más eficiencia, es decir, lograr el objetivo de proteger vidas y bienes con la mejor utilización de los recursos disponibles.

Dentro de esa definición se incluyen muchas y muy importantes tareas, que se desarrollan en otros dos manuales de esta colección. Entre ellos, pueden mencionarse:

- Evacuación y organización de refugios y campamentos para desplazados y provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia.
- Rescate.
- Lucha contra incendios.
- Detección y señalamiento de zonas peligrosas.
- Tareas de descontaminación.
- Medidas para el restablecimiento urgente de los servicios públicos indispensables.
- Manejo de cadáveres.
- Capacitación al propio sistema para enfrentar las diferentes situaciones y a las comunidades para que puedan afrontar en las mejores condiciones las emergencias.
- Desarrollo de sistemas de alerta temprana.
- Organización de simulacros de respuesta ante desastres.



El salto a la posibilidad de reducir los riesgos de producción del desastre, a partir de la inclusión de la responsabilidad de la acción socioeconómica como principal generadora de causas de riesgo, junto a malas políticas gubernamentales, cambió la visión de manera radical. Abrió las puertas a las concepciones de gestión integral de riesgos y reducción de riesgos de desastres y a la construcción de un modelo abarcativo de todas las áreas de gobierno y a la propia comunidad, con inclusión prioritaria de las tareas de prevención, además de las de protección civil ya mencionadas.

## 5.1. Argentina

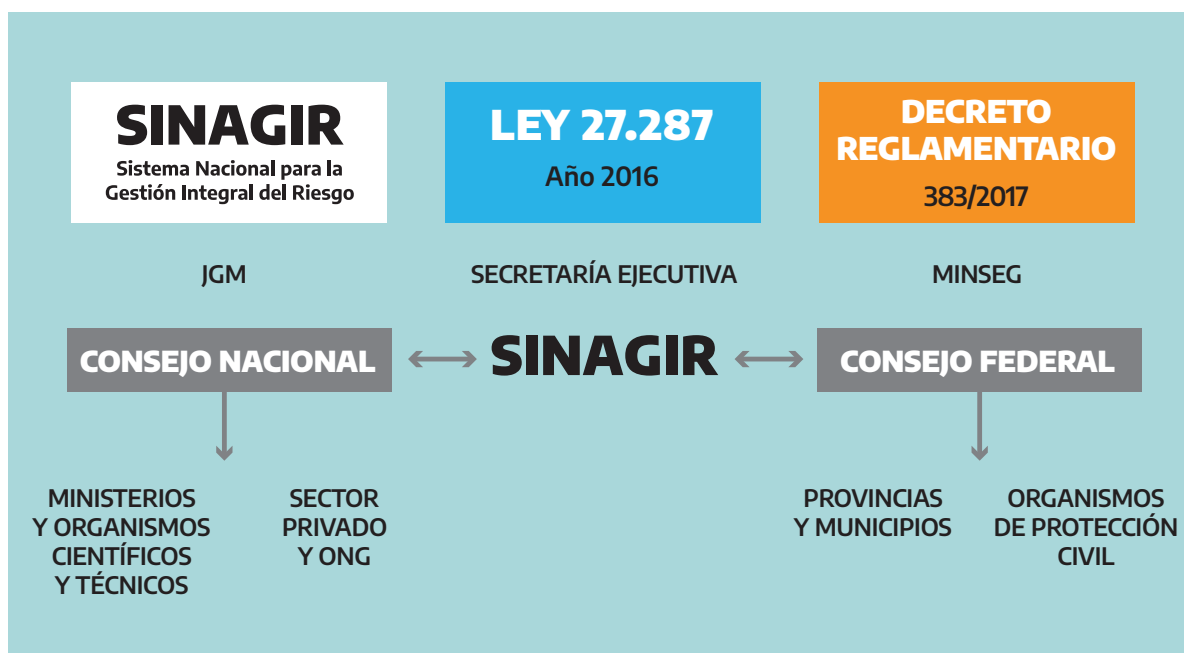
En 2016 se produjo un hecho trascendental para el desarrollo de la gestión de riesgos en la Argentina, como fue la sanción de la Ley 27.287 de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SINAGIR), una normativa específica destinada a atender la problemática de la salvaguarda de vidas, bienes, infraestructura de sostén y medios de producción<sup>33</sup>.

El articulado reorientó el enfoque respuestista que caracteriza a las visiones tradicionales de la defensa o la protección civil y acentuó la prioridad de las acciones preventivas y de reducción de los riesgos, a través de actividades concretas, complementadas con la preparación para la respuesta y su ejecución una vez que ocurre un evento adverso. La ley exige trabajar en la prevención y mitigación de los efectos de los eventos adversos, es decir en la reducción del

33. Ley 27.287, Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266631/norma.htm>.



riesgo de desastres, sin dejar de lado la coordinación del esfuerzo federal en el apoyo a las comunidades afectadas por un desastre.



## Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo

El SINAGIR está integrado por el *Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil*, el *Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil* y la *Secretaría Ejecutiva*. Tiene como objetivo integrar acciones destinadas a reducir los riesgos, manejar la crisis y dirigir la recuperación y la articulación del funcionamiento de los organismos del Gobierno Nacional, las administraciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las municipales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades<sup>34</sup>.

Su Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil es la "instancia superior de decisión, articulación y coordinación de los recursos del Estado nacional" y se encarga de diseñar, proponer e implementar las políticas públicas para la GIRD. Entre sus principales funciones se cuentan el determinar políticas y estrategias para la implementación del proceso de GIRD, establecer los mecanismos de articulación y coordinación de acciones de los organismos nacionales en materia de gestión integral del riesgo, articular y

34. "¿Qué es el SINAGIR?" <https://www.argentina.gov.ar/sinagir/institucional>.



coordinar las acciones de los organismos nacionales, promover y regular la participación de las organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado y del desarrollo de comunidades resilientes y declarar la situación de emergencia por desastres.

Por su parte, el Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil está integrado por todos los estados provinciales en representación paritaria, junto a las y los responsables de los organismos de Protección o Defensa Civil de la Nación, las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es el encargado de elaborar, asesorar y articular las políticas públicas regionales y provinciales de Gestión Integral del Riesgo y de la integración de esos espacios territoriales para la implementación de políticas públicas pertinentes.

Por último, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional, en la actualidad a cargo de la Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación, a través de la Subsecretaría de Gestión del Riesgo y Protección Civil, se encarga de asesorar en el desarrollo de planes y programas en gestión integral del riesgo, elaborar informes periódicos para conocimiento de los integrantes del Consejo, asistir técnicamente a los integrantes del cuerpo y proponer las normas complementarias para el mejor funcionamiento del Sistema.

Estas estructuras cuentan con un Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres que constituye una herramienta de política pública, con objetivos y metas que definen los programas y las acciones tendientes a “reducir los riesgos existentes, garantizar mejores condiciones de seguridad de la población y proteger el patrimonio económico, social, ambiental y cultural”. El documento plantea estrategias de corto, mediano y largo plazo, encuadradas en la Ley SINAGIR y en línea con las prioridades del Marco de Sendai 2015-2030.

## 5.2. El mundo

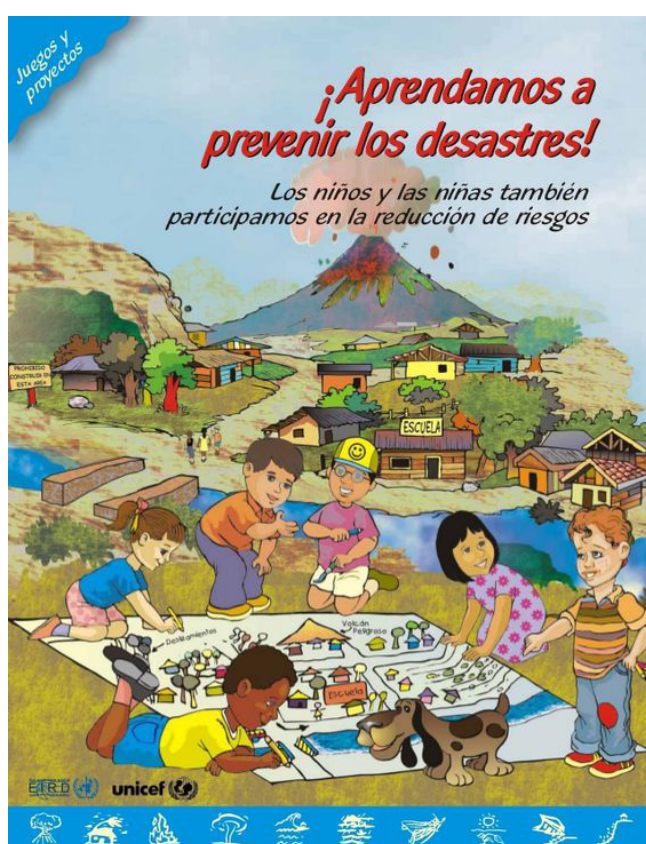
El siglo XX cerró con la perspectiva de prevención, gestión y reducción de los riesgos imponiéndose, al menos desde lo conceptual, en organismos nacionales, subregionales y regionales. Finalmente, el escenario multilateral inició un proceso de convocatorias globales entre 2005 y 2015, que culminó con la aprobación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, el Protocolo de Kioto que puso en vigencia la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, y el Marco de Sendai para el período 2015-2030.





## Marco de Acción de Hyogo<sup>35</sup>

En 2005 la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres desarrollada en Kobe, Hyogo (Japón), aprobó el Marco de Acción para 2005-2015, destinado a fomentar el “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. De ese modo los Estados miembros de Naciones Unidas formalizaron un giro copernicano en el encuadre del tratamiento de la problemática de desastres, al poner el énfasis en la prevención por encima de la respuesta, reconocer la importancia del papel que juegan las comunidades organizadas en ese camino y, particularmente, en la necesidad de reducir los riesgos de desastres.



Un antecedente directo fue la adopción en el año 2000 por parte de la ONU de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, como mecanismo de seguimiento del Decenio Internacional sobre la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) 1990-1999, con el propósito de lograr una “reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, al igual que construir comunidades y naciones resistentes, como condición fundamental para el desarrollo sostenible”.

35. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015” (22 de enero de 2005). [https://www.preventionweb.net/files/1217\\_HFABrochureSpanish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/1217_HFABrochureSpanish.pdf).



El Marco propuso “5 Prioridades de Acción” que constituyeron, como expresión de deseos, un primer paso hacia las metas establecidas una década después:

1. Lograr que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local, con base institucional para su aplicación.
2. Conocer los riesgos, evaluarlos, vigilarlos y adoptar medidas acordes y potenciar los sistemas de alerta temprana.
3. Desarrollar una mayor comprensión y concientización y establecer una cultura de seguridad y de resiliencia.
4. Reducir los factores subyacentes del riesgo.
5. Fortalecer la preparación para actuar en casos de desastres y asegurar una respuesta eficaz.

## Protocolo de Kioto<sup>36</sup>

El mismo año de Hyogo entró en vigencia el Protocolo de la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, aprobado por los países industrializados en 1997 en otra ciudad japonesa, la de Kioto, junto a un acuerdo internacional a través del cual se comprometieron a adoptar un conjunto de medidas vinculantes, tendientes a reducir los gases de “efecto invernadero” (GEI) para 37 países industrializados y la Unión Europea (UE), con lo cual se los sindicó de manera implícita de ser los principales responsables de los elevados niveles de emisiones en la atmósfera.

Se estableció que el compromiso sería de obligatorio cumplimiento cuando lo ratificasen al menos 55 países y que los mismos sumaran un mínimo del 55 % de las emisiones GEI. En ese momento solo adhirieron la Unión Europea (UE) y Japón. Finalmente la UE decidió su ratificación en 2002 y Rusia en 2004. Un año después entró en vigencia, a pesar del rechazo de Estados Unidos, en ese momento el mayor emisor de gases contaminantes de todo el mundo.

En suma, la Convención reclamó que los países industrializados y las economías en transición redujeran al menos un 5,2 % las emisiones contaminantes para el período comprendido entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles alcanzados en 1990, y que informaran periódicamente sobre esos avances.

36. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “Protocolo de Kioto”. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6908.pdf>.



## PRINCIPALES HITOS DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES (COP)



**COP 1. Berlín, 1995**  
Es la primera Conferencia de las Partes. Se acordó adoptar una estructura de reuniones que incluye la Conferencia de las Partes y el Comité de Implementación que se reúne en sesiones conjuntas.



**COP 3. Kioto, 1997**  
Se adopta el Protocolo de Kioto con el compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los países desarrollados. Se trata de los gases de efecto invernadero.



**COP 13. Bonn, 2007**  
La Mesa de Trabajo de Política Científica de Cambio Climático de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (IPCC) publica el Informe de Trabajo de Grupo I del IPCC sobre el Cambio Climático.



**COP 15. Copenhague, 2009**  
Se adopta el Acuerdo de Copenhague que establece un objetivo de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de 2 °C y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.



**COP 16. Cancun, 2010**  
Se adopta el Acuerdo de Cancun que establece un objetivo de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de 2 °C y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.



**COP 17. Durban, 2011**  
Se adopta el Acuerdo de Durban que establece un objetivo de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de 2 °C y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.



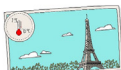
**COP 18. Doha, 2012**  
Se adopta el Acuerdo de Doha que establece un objetivo de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de 2 °C y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.



**COP 20. Lima, 2014**  
Por primera vez, todos los países desarrollados reducen el consumo de carbono por habitante en un 10% en comparación con 2005.



**COP 21. París, 2015**  
Por primera vez, todos los países desarrollados reducen el consumo de carbono por habitante en un 10% en comparación con 2005.



**COP 23. Bonn, 2017**  
Cambio de sede de la Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a Bonn.



**COP 25. Santiago, 2019**  
Cambio de sede de la Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a Santiago de Chile.

Sostenibilidad para todos

acciona

## Un largo camino<sup>37</sup>

- En 1972 Naciones Unidas organizó una conferencia conocida como la “Primera Cumbre de la Tierra”, desarrollada en Estocolmo, Suecia. Su declaración final incluyó un “plan de acción” con recomendaciones para la acción medioambiental internacional y, por primera vez en el ámbito global, se aludió a la cuestión del cambio climático, con una advertencia destinada a los gobiernos sobre la necesidad de tomar en consideración las actividades que pudieran provocar el cambio climático y evaluar sus repercusiones sobre el clima.
- En 1979, la “Conferencia Global del Clima” celebrada en Ginebra, Suiza, asumió el cambio climático como un problema real, grave y que requería una investigación a fondo.
- En 1987 se acordó el Protocolo de Montreal, primer gran acuerdo medioambiental de la ONU, que abarcó a todos los países del mundo, los que se comprometieron a eliminar los causantes de la destrucción de la capa de ozono.
- Ocho años después, durante la primera “Conferencia de las Partes”, desarrollada en Berlín, Alemania, los países firmantes de la Convención coincidieron en la necesidad de reducir las emisiones de gases contaminantes y acordaron reunirse anualmente para mantener el control sobre el calentamiento global.
- En 1997, auspiciado por la ONU y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, nació el Protocolo de Kioto y su compromiso

37. ONU, “De Estocolmo a Kioto: Breve historia del cambio climático”.

<https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico#:~:text=La%20Conferencia%20cient%C3%ADfica%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20tambi%C3%A9n%20conocida%20como,acci%C3%B3n%20que%20conten%C3%ADa%20recomendaciones%20para.>

formal de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los países industrializados. Once meses después, en la capital argentina se diseñó el “Plan de Acción de Buenos Aires” con la participación de 160 países que trabajaron en los detalles del Protocolo. Como ya se mencionó, el acuerdo entró en vigencia en 2005.

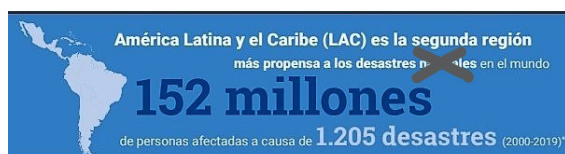
- El segundo período del Protocolo de Kioto comenzaría en 2013, con la enmienda de Doha, y duraría hasta 2020, con el compromiso de una reducción de, al menos, 18 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990, en el período de ocho años comprendido entre 2013 y 2020.
- Durante la Cumbre del Clima (COP21) de París concretada en 2015 se negoció el pacto que sustituiría al Protocolo de Kioto tras su expiración en 2020 que, según la Unión Europea, constituiría “el primer acuerdo universal y jurídicamente vinculante sobre el cambio climático adoptado”, en el marco de la limitación del calentamiento “muy por debajo de 2 grados”.
- En noviembre de 2021, en plena pandemia del Covid 19, tuvo lugar en Glasgow, Escocia, la COP 26, que reunió de manera presencial y a distancia a 120 líderes mundiales y representantes de 200 países. Una vez más se reconoció la situación de emergencia que se vive a partir de los efectos negativos del cambio climático, se consideró que los objetivos térmicos del Pacto de París son poco ambiciosos, por lo que son rápidamente alcanzables, y se remarcó la urgencia en avanzar hacia una economía neutra en carbono; apeló a la transparencia y rigor de los planes de acción climática, tanto de los gobiernos como de las empresas.
- Esas consideraciones fueron integradas al Pacto Climático de Glasgow, que contiene guías de acción política redactadas entre todos los países y una serie de acuerdos destinados a reforzar acciones destinadas a aumentar la resistencia al cambio climático, frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y proporcionar la financiación necesaria para ambos; en ese punto, las naciones industrializadas reafirmaron su compromiso de proporcionar US\$ 100.000 millones anuales al resto de las naciones.
- Fue la primera vez que la Conferencia de las Naciones Unidas pidió de manera formal que los países reduzcan progresivamente la energía del carbón y las subvenciones a los combustibles fósiles.
- Por otra parte, la COP Glasgow fue el escenario del Pacto China-Estados Unidos para reforzar la lucha contra el cambio climático en la próxima década, a través de acelerar la descarbonización en los diez años en curso y con la meta de desprenderse del CO<sub>2</sub> a mitad de siglo. De ese modo, los principales emisores de gases de efecto invernadero (cerca del 40 % mundial) expresaron su disposición a liderar el proceso, por encima de sus diferencias en otros campos.



## Marco de Sendai

A pesar de los importantes consensos alcanzados a nivel mundial, en la práctica aún no logró desarrollarse el conjunto de estructuras necesarias para encarar el problema del cambio climático, desarrollar seriamente la reducción de riesgo de desastres y construir sistemas de gestión integral de riesgos. Los países contaminantes no cumplieron con los protocolos y marcos de acción, las agencias multilaterales y los espacios regionales y subregionales tampoco lograron la coordinación necesaria entre los países afectados y los dispositivos de asistencia y se demoró en encarar la problemática específica abarcando los componentes que explican su ocurrencia.

Entre 1998 y 2017 los desastres climáticos y geofísicos cobraron la vida de 1,3 millones de personas, con más de 4.400 millones de personas heridas, desplazadas, sin hogar o que necesitaron asistencia de emergencia. Las pérdidas económicas directas alcanzaron los US\$ 2.908.000 millones, el 77 % de los cuales corresponden a eventos de origen climático<sup>38</sup>. De 2000 a 2019 América Latina y el Caribe se constituyó en la segunda región más propensa a los desastres en el mundo, con 152 millones de personas afectadas a causa de 1.205 desastres<sup>39</sup> a los que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) en 2020 todavía denomina “naturales”, contra lo que es la nueva conceptualización de UNRRD.



\* Todos los datos sobre el número de ocurrencias de desastres naturales, personas afectadas, lesiones y daños totales son de CRED ME-DAT, a menos que se especifique lo contrario.

38. Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED/OMS), “Pérdidas económicas, pobreza y desastres - 1998-2017”. <https://www.eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobrez-y-desastres.pdf>.

39. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), “Desastres Naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019”. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA-DESASTRES\\_NATURALES\\_ESP%20%281%29.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA-DESASTRES_NATURALES_ESP%20%281%29.pdf).



Antes de dejar su cargo en 2018 como representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y jefe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), el australiano Robert Glasser destacó que el 90 % de los decesos relacionados con esos desastres se registraron en países de ingresos bajos o medios y sentenció que “los países que menos contribuyeron al cambio climático son los que sufren una mayor pérdida de vidas”. Sintetizó la situación al expresar que “hay una clara conexión entre el estatus socioeconómico de un país y la pérdida de vidas asociadas con los peligros y fenómenos que los golpean”.

En 2015 los líderes y lideresas mundiales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos multilaterales volvieron a reunirse para analizar la situación. Una vez más en una ciudad japonesa, Sendai, que dio el nombre al Marco que surgió del debate, esta vez orientado hacia la “Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”. Las deliberaciones apuntaron de modo directo al problema básico de la “reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, como en salud, medios de subsistencia, bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”. Agregaron algo que faltaba en las propuestas de las “cumbres” mundiales: acciones concretas y sistemas de medición de sus resultados.

En la intención de avanzar más allá de las simples recomendaciones, el Marco de Sendai postuló siete “7 metas globales”, es decir, siete puntos a los que debe arribarse en el contexto de reducción de los riesgos de desastres, instaló el 2030 como el año en el que deben alcanzarse y estableció los indicadores que tienen que adoptarse para medir cada uno de los logros. En ese recorrido se propusieron “4 Prioridades de Acción” concretas<sup>40</sup>.

## Metas globales

### Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

	REDUCIR	INCREMENTAR
7 METAS GLOBALES	<b>Cantidad de muertes/ Población global</b> Promedio 2020 - 2030 « Promedio 2005 - 2015	<b>Países con estrategias nacionales &amp; locales de RRD</b> 2020 Valor » Valor 2015
	<b>Población afectada/ Población global</b> Promedio 2020 - 2030 « Promedio 2005 - 2015	<b>Cooperación Internacional</b>
	<b>Pérdida económica/ PIB global</b> Proporción 2030 « Proporción 2015	<b>Para países en desarrollo</b> Valor 2030 » Valor 2015
	<b>Los daños a la infraestructura crítica y la interrupción de los servicios básicos</b> Valor 2030 « Valor 2015	<b>Disponibilidad y acceso a sistemas de alerta temprana multi-amenazas, información y evaluación de riesgo</b> Valor 2030 » Valor 2015

40. Norma Apaza, “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”. <https://www.youtube.com/watch?v=2JHskXNYP7I>.



Cuatro de las metas plantean reducciones considerables para 2030 de:

- **Mortalidad mundial causada por desastres.**
- **Personas afectadas a nivel mundial.**
- **Pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) mundial.**
- **Daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos (sanitarios, educativos, etc.).**

Las otras tres proponen el incremento sustantivo de:

- **Países que cuenten con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.**
- **Cooperación internacional para los países en desarrollo, mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del Marco.**
- **Disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y el acceso a ellos, además de las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las comunidades.**

## Prioridades de acción

Las políticas concretas que propone Sendai para el período que abarca hasta 2030 apuntan, entre otros aspectos, a la comprensión y la gobernanza del riesgo de desastres, la inversión destinada a fortalecer la resiliencia y el aumento de la preparación para casos de desastre:

- Comprender el riesgo de desastres en las diferentes dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Ese conjunto facilita la evaluación previa de los riesgos, la prevención y mitigación y la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz.



- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar los mismos en base a objetivos y planes precisos, competencias y directrices definidas con claridad y en base a la coordinación y participación de los actores pertinentes.
- Invertir en RRD, a través de medidas estructurales y no estructurales esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del ambiente.
- 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; integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar y desarrollar rumbos que faciliten que mujeres y diversidades encabecen y promuevan enfoques basados en la equidad de género, del mismo modo que deben construirse espacios para que las personas con capacidades diferentes tengan acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

#### 4 PRIORIDADES DE ACCIÓN

##### **Prioridad 1. COMPRENDER EL RIESGO DE DESASTRES**

Las políticas y prácticas para la RRD deben basarse en una comprensión de los riesgos de desastres en todas sus dimensiones de la vulnerabilidad, capacidad, exposición de las personas, los bienes, las características del peligro y el medio ambiente.

##### **Prioridad 2. FORTALECER GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA MANEJAR MEJOR EL RIESGO DE DESASTRES**

La gestión del riesgo de desastres en los planos nacionales, regionales y mundiales es de gran importancia para obtener una gestión eficaz y eficiente frente al riesgo de desastres.

##### **Prioridad 3. INVERTIR EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA LA RESILIENCIA**

La inversión pública y privada de la RRD son esenciales para mejorar las condiciones económicas, sociales, de salud y las capacidades de recuperación cultural de la población, las comunidades, los países, sus agentes activos y el medio ambiente.

##### **Prioridad 4. MEJORAR LA PREPARACIÓN FRENTE A DESASTRES PARA UNA RESPUESTA EFICAZ, Y PARA “RECONSTRUIR MEJOR” EN LA RECUPERACIÓN REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN**

Fortalecer la preparación frente a desastres para la recuperación, rehabilitación y reconstrucción efectiva es fundamental para reconstruir mejor.

DIMENSIONES NACIONALES Y LOCALES  
DIMENSIONES REGIONALES Y GLOBALES







## Avances

El contexto que ofrece Sendai favorece la formalización de los avances realizados por las regiones y los países del mundo y la visualización de políticas públicas encaminadas al objetivo de reducir riesgos, además de ofrecer un modelo posible de medición del progreso hacia el objetivo.

En ese marco, cada nación debe construir su propia hoja de ruta, diseñar sus planes, programas y proyectos como herramientas de construcción de esas mejoras y articular sus áreas temáticas (ministerios, organismos descentralizados, agencias), integrar sus dispositivos con la intención de optimizar sus inversiones, evitar duplicaciones y potenciar el fortalecimiento de los gobiernos y las poblaciones locales; en definitiva, gobernar en beneficio de las comunidades y de la reducción de los riesgos y la disminución de los desastres y tragedias evitables.

## Objetivos de Desarrollo Sostenible

En simultáneo con los esfuerzos globales por mejorar y adecuar los mecanismos de gestión de los riesgos, disminuir los efectos de los desastres y frenar, mitigar o “adaptarse” al cambio climático, en septiembre de 2015 los jefes de Estado y de Gobierno y altos representantes, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, con motivo de cumplirse 70 años de la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, aprobaron la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” a desarrollarse a partir de ese año con el objetivo de “Transformar nuestro mundo”.

La resolución aprobada por la Asamblea General en la oportunidad incluye 17 objetivos destinados a lograr ese “desarrollo sostenible” y establece un plan para alcanzarlos en quince años. Surgieron así los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), con un llamamiento universal a “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo”<sup>41</sup>.

41. ONU, “17 objetivos para transformar nuestro mundo”. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>.

# Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



- Objetivo 1: Fin de la Pobreza. Con expectativa de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en esa situación.
- Objetivo 2: Hambre Cero. Lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover una agricultura sostenible.
- Objetivo 3: Salud y Bienestar. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, con reducción de la tasa mundial de mortalidad materna.
- Objetivo 4: Educación de calidad, inclusiva, equitativa y de calidad.
- Objetivo 5: Igualdad de Género, con empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y eliminación de cualquier forma de violencia contra ellas.
- Objetivo 6: Agua y Saneamiento. Garantizar la disponibilidad de agua y el saneamiento para todas las personas.
- Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante. Garantizar el acceso a ella de manera asequible, segura, sostenible y moderna.

- Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo para todos.
- Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura. Infraestructuras resilientes, industrialización inclusiva y sostenible e innovación para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.
- Objetivo 10: Reducción de las desigualdades. En cada país y en la relación entre ellos.
- Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles; inclusivas, seguras y resilientes.
- Objetivo 12: Producción y consumo responsables. Modalidades de consumo y producción sostenibles, con reducción a la mitad el desperdicio mundial de alimentos.
- Objetivo 13: Acción por el clima. Medidas urgentes contra el cambio climático; educación y sensibilización de las personas y negociación de acuerdos y medidas nacionales e internacionales y minimizar el impacto en la vida de las personas.
- Objetivo 14: Vida submarina. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos y mares, con disminución de su acidificación.
- Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres. Protección de los bosques y lucha contra la desertificación, creando leyes de preservación, con reducción de la degradación ambiental y conservación de la diversidad biológica.
- Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. Promoción de sociedades pacíficas y con mejor acceso a la justicia.
- Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos. Fortalecer y revitalizar los acuerdos destinados al Desarrollo Sostenible, con destino de un 0,7 % del ingreso nacional bruto de cada país a la ayuda oficial al desarrollo.





La Agenda 2030 incorpora los desafíos globales a los que se enfrenta el mundo, como pobreza, desigualdad, cambio climático, degradación ambiental, además de aspirar a “la prosperidad, la paz y la justicia”. Concibe a los ODS como parte de un “plan maestro” de utilidad para la planificación y el seguimiento por parte de los países, a nivel nacional y local. Los resultados se alcanzarían a través del logro de 169 metas, cuyo proceso de gestión debe “medirse” en función de 231 indicadores del desempeño de las políticas públicas.

Los primeros informes de ONU adelantaron que el proceso de desarrollo hacia los objetivos, incluso antes de la pandemia desatada a partir de 2020, mantenía las desigualdades y que las metas no se alcanzarían para 2030. Entre los ejemplos negativos apareció el aumento del número de personas que padecen inseguridad alimentaria, la continuidad del deterioro ambiental a un ritmo alarmante y la persistencia de niveles dramáticos de desigualdad en todas las regiones. Por el contrario, los estudios parciales observaron avances en la proporción de niños y jóvenes que concurren a la escuela, disminución de la incidencia de enfermedades transmisibles, mejora en el acceso a agua potable gestionada de forma segura y aumento en la representación de la mujer en funciones de liderazgo. Entonces, llegó la pandemia.

El propio secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, al presentar el “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020”<sup>42</sup> reconoció que los cambios propuestos en la Cumbre de 2015 “aún no se producían al ritmo o escala necesarios” y remarcó que el Covid 19 dificultaba aún más el logro de los Objetivos, con los sistemas de salud de muchos países “al borde del colapso”, la mitad de la fuerza laboral mundial “gravemente afectada”, más de 1600 millones de estudiantes que no asistían a la escuela y que “decenas de millones de personas se ven empujadas de nuevo a la pobreza extrema y el hambre, borrando el modesto progreso logrado en los últimos años”.

## Problemas, recorridos y desafíos

Las últimas dos décadas han sido muy ricas en cuanto a la movilización de esfuerzos para imponer un modelo de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Países de todos los continentes avanzaron en desarrollos que les permitieron superar sus concepciones tradicionales de respuesta. Se compartieron experiencias,

42. ONU, “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020”. [https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020\\_Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf).





acercaron propuestas y diseñaron dispositivos regionales, en los que la asociación de varios países con contigüidad geográfica mejoró las posibilidades de prevenir, disminuir riesgos y, en especial, de enfrentar las emergencias. Ese fue el marco en que los organismos internacionales pudieron avanzar en los protocolos, marcos y objetivos desarrollados.

La puesta en práctica del conjunto de esas propuestas encuentra muchas dificultades; los problemas socioeconómicos estructurales, como la pronunciada desigualdad entre naciones y en el seno de casa sociedad, la mala gestión o la falta de la planificación de las acciones, los rechazos a la participación comunitaria o el impacto cada año más fuerte del cambio climático y sus efectos negativos, constituyen barreras difíciles de superar.

Frente a esas realidades inocultables también existen desarrollos y propuestas que contribuyen a las mejoras herramientas:

- Generación de planes nacionales de GIRD y de protección ante el cambio climático (definidas como de “adaptación”) en distintos países que los convirtieron en políticas públicas, los formalizaron en leyes y, en algunos casos, llegaron a considerar a la tierra como sujeto de derecho en sus marcos constitucionales.
- Fortalecimiento de los organismos subregionales. En Latinoamérica y el Caribe se desarrolló un fuerte proceso de articulación entre las agencias subregionales dedicadas al tema:
  - Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).
  - Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA).
  - Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).
  - Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres del MERCOSUR (REHU).

Llegaron a constituir el Foro sobre la Cooperación y Coordinación de Mecanismos Subregionales de Gestión del Riesgo de Desastres de Las Américas y generaron un mecanismo anual de discusión e intercambio, la Reunión de los Mecanismos Internacionales para la Asistencia Humanitaria (MIAH), con el impulso de la sede regional de OCHA.

- Diseño de Plataformas Humanitarias Internacionales (PHI) a partir de las experiencias recogidas durante la respuesta al terremoto de Haití de 2010,

en consonancia con los avances subregionales. El equipo de conducción de la Comisión Cascos Blancos de la República Argentina y sus consultores internacionales formalizaron aquellas acciones y diseñaron un modelo que fue sometido a consideración de las agencias de Naciones Unidas relacionadas con la prevención y la respuesta a desastres y de la Oficina de Zona para América de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

- Elaboración de hojas de ruta de resiliencia local que contribuyan a facilitar, concretar y supervisar la gestión del diseño de ciudades resilientes, sustentables, con comunidades participativas.
- Generación de mecanismos de incorporación de las organizaciones de la comunidad al conjunto del proceso GIRD.

### 5.3. Enfoque de derechos de personas y comunidades

Los desastres, en especial los de envergadura, con gran cantidad de personas afectadas y bienes destruidos, agregan a la situación de emergencia los desafíos que deben enfrentar las víctimas y los equipos de respuesta en materia de respeto por sus derechos.

A partir de las experiencias recogidas tras los tsunamis, huracanes y terremotos que azotaron partes de Asia y las Américas en 2004 y 2005 y el sismo en Haití de 2010, el Comité Permanente Interinstitucional (IASC) de socios humanitarios de las Naciones Unidas puntuaron una serie de problemáticas derivadas de la situación, por ejemplo<sup>43</sup>:

- Falta de seguridad y protección (por ejemplo, delincuencia rampante, impactos secundarios de los desastres naturales, etc.).
- Violencia por motivos de género.
- Acceso desigual a la asistencia, bienes, servicios básicos y discriminación en la prestación de asistencia.
- Abuso, rechazo y explotación infantil.

43. Comité Permanente Interinstitucional (IASC), "Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales". <https://reliefweb.int/report/world/directrices-operacionales-del-iasc-sobre-la-proteccion-de-las-personas-en-situaciones>.

- Separación de la familia, especialmente para los niños/as, personas con discapacidad y otras personas que dependen del apoyo de su familia para sobrevivir.
- Pérdida/destrucción de documentación y dificultades para reemplazarla, especialmente debido a la falta de mecanismos adecuados para el registro de nacimientos.
- Falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley, y acceso restringido a un sistema judicial imparcial y eficiente.
- Falta de mecanismos eficaces para la retroalimentación y presentación de reclamos.
- Acceso desigual al empleo y oportunidades de sustento.
- Reubicación forzosa.
- Regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre; falta de restitución de la propiedad y acceso a la tierra.

Muchas de esas consecuencias constituyen el resultado de la ineficiencia en la planificación y preparación para enfrentar las emergencias. La propia ONU reconoce que los riesgos y los desastres “están determinados en gran medida por los niveles de vulnerabilidad y las medidas de preparación, prevención y mitigación que se adopten”. Por lo tanto, agregar a la gestión integral de riesgos un enfoque basado en los derechos ayuda a proteger a las personas en situaciones de desastres, en tanto presenta el marco y la normativa necesarios para las actividades que se desarrollan en ese contexto, sienta las bases para la aplicación de los principios universales de acción humanitaria en, como la dignidad humana y la no discriminación, y del conjunto de derechos humanos universalmente aceptados. De ese modo, las personas y los grupos afectados se convierten en titulares de derechos y pueden reclamar el cumplimiento de los mismos ante los responsables de las acciones y políticas, y no limitarse a ser solo “beneficiarios pasivos de la asistencia”.

Las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados) constituyen el concepto de “protección” de acuerdo al enfoque multilateral. En ese sentido, puede entenderse como el papel que desempeñan los agentes afectados a la gestión de riesgos y (en el contexto de la reconstrucción) los agentes de desarrollo, en cuanto a garantizar que los derechos de las personas afectadas sean respetados, protegidos y cumplidos sin discriminación alguna.



El IASC considera que los principales desafíos en materia de protección consisten en situaciones en las que las personas sufren daños o son olvidadas, cuando el acceso a los bienes humanitarios disponibles es restringido, las personas cuyos derechos son ignorados o han sido violados no tienen la posibilidad de ejercer estos derechos y cuando enfrentan discriminación. A los efectos clasificó las actividades de protección de la siguiente manera:

1. **Daño: actividades dirigidas a abordar el daño (ya sea pasado, presente o futuro) infligido o causado por la falta de atención a las personas afectadas en contravención de las garantías de los derechos humanos.**
2. **Falta de acceso: actividades dirigidas a asegurar que las personas necesitadas tengan acceso a bienes y servicios, protegidos por los derechos humanos, tales como alimentos adecuados, agua potable, servicios de saneamiento, alojamiento, servicios de atención de la salud y educación, etc., eliminando los obstáculos que impidan dicho acceso.**
3. **Incapacidad y obstáculos para reclamar los derechos: actividades dirigidas a garantizar que las personas puedan ejercer sus derechos y reafirmarlos en caso de violaciones, así como actividades para fortalecer su capacidad en este sentido, especialmente en casos de:**
  - **Falta de información, consulta y participación con respecto a decisiones que afectan a las personas y sus derechos.**
  - **Falta de documentación.**
  - **Falta de recursos eficaces contra las violaciones, incluyendo el acceso a los tribunales y reparación por violaciones de sus derechos.**
  - **Falta de responsabilidad por las violaciones.**

Entre las actividades prioritarias que proponen las “Directrices Operacionales”, figura la identificación de las medidas pertinentes “para garantizar que las personas afectadas y sus comunidades sean plenamente consultadas y participen activamente, en la mayor medida posible, en todas las etapas de la respuesta en situaciones de desastre, de conformidad con sus derechos humanos”. Es decir, el respeto y garantía de participación de la comunidad, una postura que se acerca al postulado aquí planteado de incorporación de aquella, a través de sus organizaciones y sus liderazgos a todos los momentos que comprenden la GIRD.

Los principios a aplicar son estructurados a partir de cuatro capítulos que intentan organizar las acciones:







- a. Protección de los derechos relacionados con la vida, la seguridad e integridad física, y la protección de los lazos familiares en el contexto de las evacuaciones. Estas garantías son importantes durante e inmediatamente después de que se produce el desastre. Algunos de ellos (derecho a la seguridad e integridad física) siguen siendo importantes a lo largo de la respuesta en situaciones de desastre, por ejemplo, en el contexto de la violencia por motivos de género.
- b. Protección de derechos relacionados con la provisión de alimentos, servicios de salud, alojamiento; y educación.

Estos derechos sociales ayudan a garantizar que los supervivientes del desastre reciban asistencia humanitaria crucial para salvar vidas, especialmente durante la etapa de emergencia y, en la medida de lo posible, en etapas posteriores.

- c. Protección de los derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia.

Se trata de derechos económicos, sociales y culturales que empiezan a adquirir especial importancia una vez que la etapa de emergencia termina y empiezan los esfuerzos de recuperación.

- d. Protección de los derechos relacionados con la documentación, la libre circulación en el contexto de soluciones duraderas para los desplazados internos, restablecimiento de los lazos familiares, expresión y opinión y elecciones. Se trata de derechos civiles y políticos que pueden ir adquiriendo importancia cuanto más larga sea la etapa de recuperación.

En ese camino, la Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos, en el marco de su manual “La Gestión del Riesgo de Desastres Hoy”<sup>44</sup> de 2008, dio el puntapié inicial del abordaje de la Gestión del Riesgo desde un “Enfoque de Derechos”<sup>45</sup>, un camino que, más de una década después, aún no ha terminado de consolidarse. Sin embargo, aquel material mantiene su vigencia y constituye una herramienta útil en tanto incorpora a la visión general la puntualización concreta de cuáles son aquellos derechos que, además, constituyen obligaciones de las autoridades a cargo de los procesos relacionados con la prevención y la respuesta a los distintos tipos de desastres, y una “propuesta de derechos de personas y comunidades afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres”.

44. EIRD, “La Gestión del Riesgo de Desastres hoy”. <https://www.eird.org/gestion-del-riesgo/index.html>.

45. EIRD, “La Gestión del Riesgo desde un Enfoque de Derechos”. <https://www.eird.org/gestion-del-riesgo/capitulo17.pdf>.



El material señala que los mismos deben “reconocerse y reclamarse no solo como un derecho humano más, sino como aquel que permite que existan las condiciones necesarias para que los demás derechos, comenzando por el derecho a la vida, se puedan ejercer de manera efectiva”.

## Derechos de personas y comunidades afectadas por desastres

- **Derecho a la Protección del Estado**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a que el Estado, directamente o a través de los organismos de socorro nacionales e internacionales y de otras instituciones con fines similares, les otorgue sin distinción de ninguna especie la protección que requieren mientras recuperan las condiciones que les permitan satisfacer por sus propios medios sus necesidades esenciales.

- **Derecho a la Información**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a conocer de manera adecuada, oportuna, clara, precisa y veraz la información disponible sobre aspectos tales como causas y consecuencias, situación de vulnerabilidad, información vinculada a la decisión de evacuación en concertación con las autoridades, planes de prevención, contingencia, emergencia, recuperación y reconstrucción existentes, recursos disponibles, etc.

- **Derecho a la Participación**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a una participación directa, activa, decisoria y eficaz en todas las etapas del proceso, desde aquellas previas a la ocurrencia del evento desencadenante hasta las etapas de emergencia, recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo de la región afectada y de sus habitantes.

- **Derecho a la Integralidad de los Procesos**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a que los procesos tendientes a su recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo sean concebidos con carácter integral y con sentido humano, social, económico, ambiental y cultural, y a que no se centren en la mera reconstrucción de la infraestructura física.

- **Derecho a la Diversidad**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a que se respeten las particularidades culturales de cada actor y sector social en las dis-



tintas etapas y expresiones de los procesos que surjan como consecuencia del desastre, lo cual incluye la necesidad de tener en cuenta las necesidades específicas de los sectores más vulnerables de la comunidad (niñas, niños, personas ancianas, enfermas, con discapacidad, etc.).

- **Derecho a la Perspectiva de Género**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a que, en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se garantice la participación decisoria de las mujeres, de manera tal que sus puntos de vista, sus propuestas, sus necesidades, sus aspiraciones y su potencial sean tenidos en cuenta en la dirección, planeación, ejecución, control y evaluación de dichos procesos.

- **Derecho a la Autogestión**

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se respete y se fortalezca la capacidad de decisión, gestión y autogestión de los distintos actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

- **Derecho de Prioridad**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a que las acciones y procesos tendientes a restituir su autonomía y su capacidad de gestión perdida o reducida como consecuencia del desastre se atiendan con carácter prioritario frente a los intereses y objetivos de sectores políticos, económicos o sociales no afectados, aunque pertenezcan a la misma región.

- **Derecho a la Continuidad de los Procesos**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a la continuidad de los procesos tendientes a su recuperación y reconstrucción, y a la asignación de los recursos necesarios para adelantarlos, por encima de la duración de los períodos de las autoridades locales, regionales o nacionales, lo cual significa que dichos procesos deben tener carácter de programas de Estado y no de programas de Gobierno.

- **Derechos frente a los Medios de Comunicación**

Las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derecho a que los medios de comunicación respeten su intimidad, a que no las conviertan en motivo y oportunidad para el sensacionalismo, y a que cumplan el papel de facilitadores de los procesos de comunicación entre las comunidades afectadas y las autoridades o actores y sectores sociales de distinto nivel que intervienen o vayan a intervenir en los procesos. Asimismo, tienen derecho a que la información que transmitan los medios contribuya a comprender de manera veraz, objetiva y racional las causas y procesos que condujeron al desastre, y a descubrir y fortalecer



el potencial de recuperación y gestión existente en las mismas comunidades, en lugar de consolidar el estereotipo según el cual los afectados por un desastre son entes incapaces de retomar el control de su propio destino.

- **Derecho a la Participación de la Naturaleza**

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales estas interactúan, tienen derecho a que la “voz de la naturaleza” sea escuchada en la toma de las decisiones que determinarán el rumbo de los procesos de recuperación, reconstrucción y desarrollo. De manera tal que los mismos avancen hacia la construcción de unas relaciones sostenibles entre las comunidades y su entorno.

- **Derecho a la Prevención**

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales estas interactúan, tienen derecho a que en los procesos, planes y programas tendientes a su recuperación, reconstrucción y desarrollo, se incorpore el concepto de prevención de nuevos desastres, mediante la herramienta de la gestión del riesgo, a través de la cual se busca el manejo adecuado de las amenazas y la mitigación de los factores de vulnerabilidad, de manera que ni la dinámica de la naturaleza se convierta en un desastre para las comunidades, ni la dinámica de éstas en un desastre para los ecosistemas.

# 6

## **LA PROBLEMÁTICA DE LA RESPUESTA A DESASTRES**

La construcción de un modelo de gestión de riesgos de desastres destinado a reducir al mínimo dichos riesgos en función del trabajo de políticas públicas estructurales y no estructurales coordinadas, con participación comunitaria, no implica descartar un dispositivo de respuesta. Por el contrario, es imprescindible desarrollarlo, generar las herramientas necesarias para enfrentar potenciales desastres, preparar los equipos técnicos y profesionales que se encargarán de ese trabajo y fomentar los mecanismos de concientización y organización pertinente de las comunidades.



El diseño de dichas estructuras incluye componentes generales junto a instrumentos para la operación concreta de la respuesta, entre ellos Comandos de Operaciones de Emergencias (COE), Sistemas de Gestión de Incidentes (tradicionalmente concebidos también como “comandos”) y un conjunto de recursos y herramientas que incluyen aspectos logísticos, manejo de suministros, circuitos de abastecimiento, telecomunicaciones y otros elementos.



## 6.1. Componentes globales

El repertorio instrumental existente, destinado a actuar con la eficacia necesaria ante situaciones de emergencia, debe insertarse en estructuras complejas que articulen los recursos a disposición y los esfuerzos interjurisdiccionales, coordinen las actuaciones hasta el nivel local, monitoreen las amenazas y alerten sobre su evolución. En ese marco, aparecen como elementos salientes la regionalización de las políticas y el diseño de plataformas de prevención y respuesta, la generación de esquemas de coordinación local de emergencias y la creación de sistemas de alerta temprana y monitoreo de emergencias.

### Plataformas regionales

Este componente incluye dos aspectos centrales:

- Dispositivos materiales, institucionales y normativos, basados en áreas determinadas.
- Delimitación operativa de territorios cercanos (provincias, municipios, departamentos) con amenazas específicas compartidas, en función del registro de eventos recurrentes y de las posibilidades de que se desarrollen.



La propuesta de Plataformas Regionales de recursos empleables persigue el diseño de una coordinación entre el grupo de provincias que la integren y facilita el reconocimiento de las amenazas compartidas que afronta la región, con la consecuente definición de las políticas de reducción de riesgos necesarias para salvar vidas y disminuir la pérdida de recursos materiales y la preparación de las estructuras gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias implicadas en el tema.



Este desarrollo, que constituye un componente preventivo, apunta a la disminución del riesgo de desastres y a la generación de mejores condiciones de respuesta y de esquemas y dispositivos que contemplen las amenazas localizadas y las experiencias previas de aciertos y errores.

Para generar esos espacios de coordinación, es necesario registrar las disponibilidades de cada provincia, sus problemas y posibles carencias en cada ítem de demanda probable, con reseñas de los rubros, componentes y faltantes al momento de la compilación. En consecuencia, ante eventos desastrosos que superen las capacidades locales, se tendrá un mapa del tipo y grado de aporte con el que cada provincia vecina podría concurrir ante una demanda regional.



El modelo “plataforma” fue concebido para el diseño de herramientas de coordinación integral, apoyadas en matrices de registro, análisis de disponibilidades, carencias y alternativas de recursos, dispositivos, instituciones, organizaciones, acciones y políticas de articulación, relacionadas con la prevención, la reducción del riesgo y las respuestas a desastres socionaturales, enfocadas sobre un grupo determinado de países o ante una región supranacional.

Como se consignó en el Capítulo 1, las características centrales de las plataformas, adecuadas a la gestión nacional, son:



- Utilizables para prevención y respuesta.
- Registro de amenazas y recursos compartidos.
- Integración multisectorial e interjurisdiccional.
- Incorporación de los actores no gubernamentales y comunitarios.
- Inclusión de componentes de reducción del riesgo de desastres, análisis de riesgo, participación comunitaria, preparación y respuesta a desastres, manejo de fuegos y articulación con los sistemas bomberiles y de salud.





El diseño deriva de la propuesta de Plataforma Humanitaria Integral (PHI), presentado por sus autores ante la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y ante el Programa Mundial de Alimentos (PMA), organismos pertenecientes a la ONU<sup>46</sup>. Conjuga los aspectos políticos, institucionales, normativos y operativos sobre los que se apoyan todos los procedimientos de respuesta a desastres y emergencias, los asocia con los mapas de riesgo que muestran la posibilidad de ocurrencia de desastres en determinadas zonas o países y, en consonancia, facilita un ordenamiento anticipado, destinado a accionar de la manera más rápida posible.

Constituye un intento de romper la lógica respuestista que domina el ámbito relacionado con los desastres, para avanzar hacia la construcción de sistemas que permitan armonizar el desarrollo sustentable con la protección de la vida humana, el ambiente, la prevención y la reducción del riesgo de desastres, de modo tal que comunidades, gobiernos, organizaciones y organismos internacionales puedan “adelantarse” todo lo posible al desastre.

El concepto de “Plataforma Integral” transita por un camino paralelo y complementario al de reducción de riesgos de desastres. No depende de los mecanismos de respuesta, sino de los consensos y los procesos de desarrollo, y constituye un componente estratégico de la problemática, en tanto propone la generación de un instrumento organizativo que preexista al desastre y que, en caso de producirse, permita el disparo, de manera poco menos que automática, de un conjunto de acciones organizadas con antelación y con los recursos garantizados para su funcionamiento.

El modelo PHI se apoya en una serie de pilares:

1. **Localización de zonas de riesgo severo, permanente o recurrente. En el caso de las Plataformas Regionales se propone un mapeo de riesgos que permita establecer las principales amenazas, en base a sus recurrencias y a las vulnerabilidades de las poblaciones.**
2. **Determinación de capacidades y debilidades de respuesta a desastres de los organismos gubernamentales y las organizaciones comunitarias.**
3. **Generación de protocolos de operación compartidos.**
4. **Definición de espacios geográficos “seguros” para desplegar el dispositivo integral, a modo de “retaguardia” del espacio operativo.**

46. Carlos Alberto Villalba, Waldo Cortese, “Plataforma Humanitaria Integral” (en proceso). [https://www.academia.edu/68626859/PLATAFORMA\\_HUMANITARIA\\_INTEGRAL\\_En\\_proceso\\_](https://www.academia.edu/68626859/PLATAFORMA_HUMANITARIA_INTEGRAL_En_proceso_).





Este desarrollo preventivo, anterior a la ocurrencia de cualquier tipo de desastres, contribuye a la disminución de los riesgos, a la organización de esquemas y dispositivos que contemplen las amenazas localizadas y las experiencias previas de aciertos y errores, genera mejores condiciones de respuesta en caso de ser necesaria y organiza esquemas y dispositivos que localizan las amenazas, contemplando las experiencias previas de aciertos y errores. Al reconocer el tipo de desastres potenciales que afronta cada región, se puede determinar con anticipación los grados de aporte con el que cada jurisdicción podría concurrir ante una eventual demanda regional o federal frente a eventos de una envergadura que lo requieran, teniendo en cuenta que contaría con listados de capacidades, problemas y carencias y disponibilidades de cada rubro de afectación probable. Sus componentes básicos son:

- Diseño de escenarios posibles de desastre, indicados a partir de un mapeo dinámico integral de las amenazas múltiples.
- Localización de las zonas vulnerables y de las infraestructuras críticas emplazadas en las mismas.
- Registro general de recursos existentes y de su complementariedad.
- Esquemas de articulación regional, coordinación federal y de coordinación de las acciones.



Por otra parte, el uso de la Plataforma facilita una visión de desarrollo integral sobre el diseño de políticas de infraestructura y tiende al cumplimiento de mejores estándares de calidad posibles en sectores como los de Coordinación de Operaciones de Emergencia, Búsqueda y Rescate, Sanidad, Contención Psicosocial, Organización y Participación Comunitaria, Agua y Saneamiento, Alimentación y Nutrición, Educación, Comunicación y Telecomunicaciones y de todos aquellos que definan las propias regiones, en función de sus características y necesidades específicas.



## Esquemas de coordinación local de emergencias

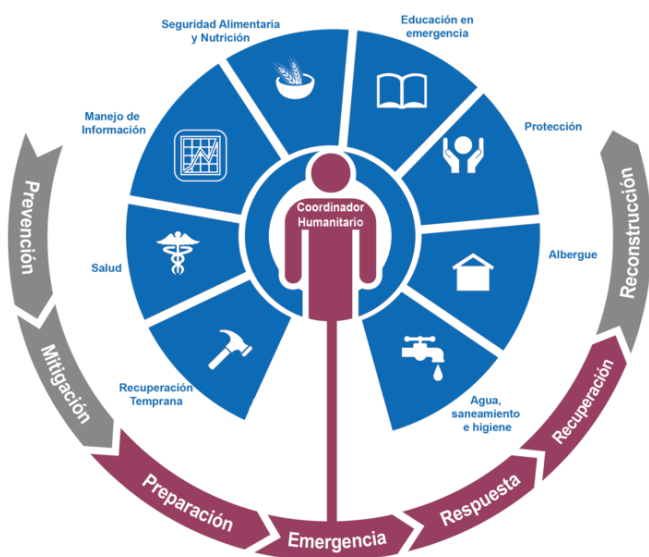
Cada vez que se enfrenta una emergencia o se produce un desastre se generan escenarios críticos que incluyen una variada lista de componentes. Entre ellos deben anotarse la magnitud del daño eventual o real, situaciones nuevas y no previstas a las que es necesario responder, la complejidad de hechos que abarcan y dañan distintas áreas de la vida local, posibles desproporciones entre los medios necesarios para intervenir en la coyuntura y aquellos con los que realmente cuentan las autoridades y las comunidades afectadas. A ese territorio de urgencias, reclamos y desorden concurren además distintos actores gubernamentales y no gubernamentales que deben o pretenden intervenir, muchas veces, sin la planificación, la preparación, el equipamiento o la experiencia previa adecuados. Por lo tanto, es necesario contar con esquemas de coordinación del conjunto de actores, recursos y planes disponibles para el escenario local, desde un enfoque articulado con la participación plena de la comunidad y de sus organizaciones políticas y sociales en los dispositivos desplegados por las autoridades que correspondan.

Las diferentes realidades nacionales e improntas locales exigen una adaptación de las recomendaciones de las experiencias que se consideren oportunas. Para que el esfuerzo que implica gestionar una emergencia pueda multiplicar sus posibilidades, organizar recursos, distribuir sus acciones con equilibrio, sin superposiciones y con criterios de urgencia, es necesario crear espacios de gestión encargados de la coordinación del conjunto de actores estatales y comunitarios y de los recursos, programas y personal que concurren al territorio implicado.

Ante distintas emergencias o desastres, tanto en el ámbito nacional como internacional, las autoridades locales o las agencias del sistema de Naciones Unidas, generan ese tipo de instancias bajo denominaciones como “Comités de Crisis”, “Centro de Operaciones de Emergencias” (COE), “Centros de Operaciones de Emergencias Barriales” o “Mesas de Articulación”. Todas ellas buscan consolidar una conducción eficaz y eficiente sobre el terreno, con un liderazgo estratégico y mandos específicos para cada sector que actúe en el área afectada por la crisis que los ocupa. El repertorio incluye problemáticas tales como salud, provisión de agua, alojamiento, trabajo, derechos, género.



## Enfoque sectorial



Esquema del enfoque de Clúster/OCHA-ONU.

En 2005 la Organización de las Naciones Unidas impulsó una “Reforma Humanitaria” destinada a mejorar la articulación del conjunto de acciones desarrolladas por los diferentes actores intervinientes. Uno de los ejes centrales de esas modificaciones fue el impulso a la organización de un modelo sectorial de trabajo durante la respuesta, al que denominó “Enfoque de Clúster”, destinado a “asegurar una ayuda más eficaz, una mayor armonización y coordinación en cuanto a la capacidad de respuesta humanitaria y liderazgo, rendición de cuentas y previsibilidad en todos los sectores o áreas de respuesta, asegurando personal bien preparado, reservas accesibles y adecuadas, aumento de las capacidades y estándares bajo las directrices acordadas”<sup>47</sup>.

Esa metodología mejora la organización de la respuesta, lo que beneficia a las poblaciones afectadas, y permite el trabajo conjunto de diferentes organismos y organizaciones en un marco acordado de objetivos. En su esquema, la ONU asigna el papel de “líderes de clúster” a las agencias de su sistema y a algunas de las ONG globales como la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC), que se compromete a “brindar liderazgo a la comunidad humanitaria en general en el sector de albergues de emergencia ante situaciones de desastre”,

47. OCHA, “El enfoque sectorial (Clúster)”. [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message\\_Cluster%20Approach\\_vSP.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Cluster%20Approach_vSP.pdf).



o Save the Children<sup>48</sup>, que en distintas ocasiones se incorpora a la conducción del clúster de “Educación en Emergencias”, encabezado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su sigla en inglés)<sup>49</sup>.

Ese formato está orientado a organizar la coordinación del despliegue internacional ante un desastre nacional, trata de mejorar la calidad de sus acciones e intenta “evitar las brechas y las redundancias en los recursos (humanos y financieros)” que se producen en el marco del despliegue de la respuesta humanitaria. Define las áreas de trabajo que, a criterio de la instancia internacional, deben ponerse en marcha, con sus respectivas líneas de mando, aunque reconociendo la conveniencia de adaptaciones a la realidad local y a las necesidades que genere el desastre. La división sectorial facilita la construcción de un “liderazgo claro” en el terreno, sin superposición de tareas, con división del trabajo de los distintos actores y con definición de funciones y responsabilidades para los diferentes sectores de la respuesta.

La propuesta de “enfoque sectorial local” formulada para el trabajo territorial en la Argentina, respeta el tratamiento del desastre por áreas; sin embargo, a diferencia del esquema ONU (diseñado para situaciones de asistencia humanitaria internacional), no propone organismos u organizaciones (que en ese caso serían nacionales) para coordinar cada uno de los sectores, sino actores locales. Tiene en cuenta que las definiciones deben ser adoptadas por el conjunto de los protagonistas gubernamentales y no gubernamentales intervinientes en las acciones y adaptadas a cada circunstancia, tipo de emergencia y, muy especialmente, a sus capacidades, manteniendo una definición previa general de los componentes afectados de manera recurrente.



48. Save The Children, “Emergencias y Ayuda Humanitaria”. <https://www.savethechildren.es/quienes-somos>.

49. UNICEF, “Qué hacemos”. <https://www.unicef.org/es/que-hacemos>.



## Sectores

Los dos años de enfrentamiento a la pandemia incluyeron cuarentenas, con suspensión de la movilidad y las actividades productivas para evitar la aceleración del proceso de transmisión del virus y adecuación de un sistema sanitario devastado por el tipo de políticas públicas desarrolladas con antelación. A lo largo de ese período se desarrollaron experiencias y propuestas de las que pueden rescatarse conclusiones importantes.

A partir de las acciones desarrolladas por estructuras estatales, movimientos populares y organizaciones comunitarias, frente a las diferentes problemáticas surgidas en distintas zonas, en especial en los barrios más vulnerabilizados, surge un listado tentativo de áreas a incluir en la coordinación sectorial que pueden ordenarse como de “conducción”, “sustantivas” y “transversales”.

## Área de conducción

### Coordinación, Planificación y Administración

Responsable de evaluar la situación y determinar los objetivos, la estrategia a seguir y las prioridades inmediatas y de tomar las decisiones correspondientes.

Realiza el seguimiento de las acciones y comprueba la efectividad de la organización y del plan de acción consensuado por las partes.

Articula las actividades del resto de los sectores y supervisa la correcta administración de los recursos.

## Áreas sustantivas

### Sectores

#### Salud

Responde a las demandas de servicios y recursos generados por la situación de emergencia que, además, puede estar acompañada por la afectación de los servicios básicos y los de salud, con sus capacidades disminuidas o saturadas. Coordina la detección temprana de situaciones problemáticas.



La incorporación de equipos de promotores de salud, organizados desde las comunidades y articulados con el sistema de salud formal, multiplica su radio de acción y la eficacia de sus funciones.

### Alimentación y Nutrición

Organizado para coordinar el abastecimiento de comida, con contenido nutricional, durante la situación de crisis en la que, por causas diversas, las familias no están en condiciones de generar o de acceder a sus propios alimentos.

Las tareas específicas de cocina y distribución, en general, están a cargo de “comedores populares” surgidos como estrategia de “supervivencia” en zonas de pobreza e indigencia, cuya demanda se multiplicó a partir de las cuarentenas de combate al coronavirus.

Especialmente enfocados hacia niños, niñas, madres gestantes y lactantes, adultos mayores y personas con capacidades diferentes.

### Educación

Destinado al desarrollo de esquemas comunitarios de apoyo a los planes educativos impartidos, con difusión de clases a través de radios comunitarias y provisión de material físico (fotocopias, cuadernillos de actividades, etc.) facilitados por las organizaciones sociales o gubernamentales.

Debe abocarse al seguimiento de la capacidad de respuesta y preparación de las instituciones públicas nacionales y territoriales y de monitorear la situación de los niños, niñas y jóvenes en zonas priorizadas por cuestiones de vulnerabilidad o conflicto.

### Agua, Saneamiento e Higiene

Responsable de mejorar las condiciones de seguridad sanitaria, con relevamiento de necesidades e implementación de medidas que contribuyan a la desinfección de zonas comunes de circulación y concentración.

De manera autónoma o coordinada con el sector Logística acerca agua envasada a barrios vulnerables sin acceso a ese recurso, y diseña los sistemas de distribución interna con apoyo de las organizaciones sociales.

### Albergue

Orientado a generar espacios físicos, proveer infraestructura y adecuar instalaciones destinadas a albergar a miembros de la comunidad que requieran ser aislados o protegidos, como medida de reducción de riesgos; el hacinamiento o las vulnerabilidades sociales y sanitarias aumentan la necesidad de esa tarea.

En caso de ser necesario, contribuye lograr el acceso a terrenos o edificios ade-



cuados para reducir la densidad habitacional y generar instalaciones complementarias de salud, alimentación, recreación, etc.

### Trabajo y Producción

Se ocupa de relevar personas, familias, cooperativas, talleres, empresas recuperadas, en condiciones de poner en marcha sus iniciativas laborales y de articularlos con los distintos tipos de recursos y programas ofrecidos por las agencias estatales ante la contingencia.

Debe detectar las familias o personas que necesitan asistencia económica para su subsistencia y cobertura de salud y colaborar en la búsqueda de subsidios para la producción de alimentos en la agricultura familiar.

Durante la emergencia debe intentar ensamblar las acciones de respuesta con la preparación de condiciones que colaboren con las comunidades en sus esfuerzos de recuperación integral.

## Áreas transversales

### Sectores

#### Articulación Comunitaria

A cargo de la relación con las distintas representaciones de la comunidad, desde las organizaciones políticas de mayor peso territorial, hasta las construcciones de base de origen social, religioso, solidario, cultural, deportivo, etc., que tendrán una representación ejecutiva en el sector.

Oficia como mediador en situaciones de conflictos barriales, internos o con instancias gubernamentales locales, provinciales o nacionales.

Contribuye a convertir el espacio local en zona de contención, protección de sus habitantes, centros de salud y de alimentación y a multiplicar tareas relacionadas con las distintas necesidades de su población.

#### Logística

Encargado del relevamiento territorial, las instalaciones y recursos existentes, la estiba, organización y distribución de los mismos. En base a lo dispuesto por la Coordinación, actúa para que el conjunto cuente con los elementos y la información necesaria para garantizar el funcionamiento de la Coordinación Local de Emergencias (COLE).





Es responsable de proporcionar agua, alimentos, elementos de bioseguridad, transporte, información sobre la ubicación de servicios de sanidad, desinfección, descanso, alimentación, dependencias gubernamentales, transporte, entre otros.

### Protección - Violencia de Género y/o Intrafamiliar

Impone un enfoque de respeto por el conjunto de derechos de las personas y de mantener el estado de alerta ante distintas situaciones de violencia, con énfasis en la dirigida hacia las mujeres, las y los niños y las distintas identidades de género.

Las o los referentes barriales juegan un papel central en este sector, ya que enfrentan menos “barreras” de confianza para acceder a informaciones de situaciones reservadas, complejas, y podrían jugar un papel de facilitación ante situaciones de conflictividad intrabarrial o en las relaciones de la comunidad con actores externos, incluidas las fuerzas de seguridad.

Debe realizar seguimientos sobre posibles casos de discriminación y violencia de género y/o intrafamiliar y de brindar asesoramiento legal y psicológico, además de acompañamiento ante situaciones de ese tipo.

### Comunicación y Difusión

Responsable de generar información confiable para la toma de decisiones por parte de la Coordinación Sectorial y para que el vecindario conozca la evaluación de la situación en la que está inmerso y las novedades de manera oportuna, rápida y veraz; los informes internos que se elaboren también facilitarán la administración de los recursos y las decisiones y actividades que se ejecutan.

Las piezas de difusión barrial suministran información que permite a la comunidad informarse sobre las formas de acceder a asistencia alimentaria, sanitaria, laboral o a los distintos tipos de servicios que se brindan en el lugar. Incluirán un listado de recursos con los datos del conjunto de instituciones y/o referentes a los que recurrir ante distintas situaciones, como farmacias, comedores, centros de salud, albergues, protección civil o emergencias municipales, comisarías, bomberos, líneas estatales de ayuda, etc.

En el caso del Sector Coordinación, Planificación y Administración deberá conformarse un equipo liderado por la autoridad provincial o local pertinente o un delegado de la misma, acompañado de representantes de la comunidad y del área temática vinculada al tipo de emergencia que se enfrente.



## 6.2. Participación

El esquema de coordinación local con enfoque sectorial permite relacionar las demandas del momento (que incluyen emergencias de distinto tipo) con los principios de participación comunitaria y con una coordinación que, además de definir los liderazgos parciales, conciba a cada “sector” como un “área problemática prioritaria”, en el marco de la crisis a la que se debe responder, con aporte de soluciones y generación de mecanismos transformadores.



En perspectiva y ante eventuales situaciones de desastre, se incluye dentro de los esquemas operativos la conformación de mesas de articulación política y administrativa de los distintos niveles y ámbitos gubernamentales y de representantes de las comunidades afectadas o amenazadas por la situación, con pleno derecho de opinión y ejecución para compartir responsabilidades de planeamiento, coordinación y operación de la crisis. La Coordinación Local debe complementar su accionar con el desarrollo de una Red Comunitaria, basada en la organización barrial preexistente, que permitirá operativizar las decisiones adoptadas por el espacio de conducción del proceso.

En la práctica a estas instancias se le adjudican distintos nombres; una denominación posible y abarcativa de las experiencias es el de Coordinación Local de Emergencias (COLE), con respeto por la perspectiva sectorial. Según la extensión administrativa y territorial de su influencia puede constituirse en Coordinación Municipal o Provincial.



## Funciones de la coordinación

- Evaluación de las necesidades y de la evolución de la situación general y de cada componente de la prevención y la respuesta.
- Manejo de información, a partir de la detección de problemas y de las evaluaciones generales o sectoriales desarrolladas por los diferentes actores, incluidas las propias comunidades. A partir de ese panorama se establecen prioridades, por sectores, áreas y grupos afectados.
- Planificación de estrategias de intervención, ordenadoras de las decisiones y acciones coordinadas a través de los diferentes mecanismos, estructuras y programas desplegados.
- Monitoreo permanente de la situación y de la ejecución de las acciones, con corrección de desvíos e incorporación de nuevos vectores de intervención.
- Resolución de problemas, surgidos de la ejecución del plan inicial e intermediación en conflictos interinstitucionales e intracomunitarios.

### 6.3. Sistemas de alerta temprana y monitoreo de emergencias

Como se señaló en el Capítulo 1, una de las formas más efectivas para reducir el impacto de los eventos y las amenazas al cambio ambiental consiste en reforzar mecanismos de monitoreo y de alerta temprana, con aumento de las capacidades de alerta, avances tecnológicos en la observación del ambiente, evaluación de escenarios y de comunicación de las conclusiones. Esos elementos contribuyen a adelantar el conocimiento del desarrollo de las amenazas y, a veces, a evitar que se conviertan en desastres.



Instituto Nacional de Defensa Civil, Perú.



Las componentes de un sistema complejo de monitoreo y alerta temprana pueden ordenarse de la siguiente forma<sup>50</sup>:

1. **Conocimiento de los riesgos: análisis, con incorporación de la información al mensaje, anuncio o declaración de alerta.**
2. **Seguimiento técnico y servicio de alerta a través de monitoreos adecuados y la emisión de alertas pertinentes.**
3. **Comunicación y difusión: distribución a autoridades, gestores de riesgo y a la población en general, a través de distintos formatos procesados en función de los receptores.**
4. **Capacidad de respuestas comunitarias: puesta en marcha de planes de emergencia protocolizados previamente y centrados en la población, con el personal adiestrado y equipamiento apropiado, destinados a reducir potenciales impactos.**



50. Plataforma para la Promoción de Alerta Temprana de la EIRD/ONU, "Desarrollo de Sistemas de Alerta temprana". [https://www.unisdr.org/files/608\\_spanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/608_spanish.pdf).



Argentina, como muchos otros países, ha desarrollado un Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias, denominado SINAME, destinado al seguimiento del estado de situación y monitoreo del conjunto de potenciales eventos adversos del país y desde el cual se coordina el manejo de las emergencias y desastres, cuando la intervención del nivel nacional es imprescindible.

En el Sistema se integran los representantes de los ministerios, las fuerzas de seguridad y, de ser requeridos, organismos científico-técnicos especiales, además del aparato logístico de las Fuerzas Armadas dependientes de la cartera de Defensa. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) es la encargada de conducir sus acciones.

El dispositivo constituye la herramienta principal para el intercambio de información, observación y seguimiento de eventos, generación de productos y construcción de escenarios de riesgo y posibles desastres, imprescindibles para el seguimiento de los eventos adversos en el país y para la toma de decisiones ante distintos tipos de emergencias que puedan producirse.

Está compuesto por una estructura de coordinación de acciones y enlace institucional y por un equipo de monitoreo que se encuadra con los estándares mundiales actuales, soportado por un portal web que permite una interconectividad con todos los usuarios que deban y necesiten informar e informarse; se encarga de articular y analizar las informaciones que recibe. Monitorea durante las 24 horas distintos tipos de eventos y, cuando las características de la coyuntura lo exigen, se encarga de coordinar la producción informativa de los organismos y jurisdicciones implicadas en la preparación, respuesta y recuperación. También articula y provee los datos recibidos y enviados a los distintos ministerios y organismos nacionales, los gobiernos provinciales y municipales.



Al igual que los mejores sistemas de monitoreo del ámbito internacional trabaja se apoya en plataformas informáticas catalogadas como de “Clase Mundial”, utilizadas por más de 350.000 organizaciones en todo el mundo. El modelo de portal



adoptado en el país contiene seis sectores al que pueden acceder los usuarios autorizados:

- **Alertas diarias:** se actualizan a partir de las diferentes fuentes de información oficial, visualizadas en formato vectorial y georreferenciado.
- **Tableros de comando:** permiten observar el mapeo, la evolución diaria e histórica de eventos adversos. Se apoyan en una base de datos con centenares de miles de registros de diferentes fuentes, compilados a lo largo del tiempo y con actualización constante.
- **Eventos especiales:** permiten monitorear diferentes sucesos como incendios, desplazamiento de langostas, tormentas o emergencias epidemiológicas como la evolución de Dengue, Sarampión o Covid 19.
- **Análisis e informes:** constituye un corte sobre el estado de las amenazas en el territorio nacional.
- **Mapas interactivos de amenazas y vulnerabilidades:** permiten correlacionar las amenazas con la vulnerabilidad y construir escenarios posibles sobre lugares geolocalizados, en función de la intensidad del evento, a partir de datos vigentes suministrados por organismos responsables que deben validar las respectivas jurisdicciones.
- **Monitoreo:** sectorizado para cada disciplina u organismo usuario. A través de links conduce a páginas web de observación de datos vigentes, los que son migrados a mapas visualizadores de su ubicación espacial, de acuerdo a las posibilidades técnicas del organismo emisor.

El dispositivo funciona en el marco de una sala para el manejo de crisis, de carácter permanente, con funcionamiento 24 × 365, atendido por personal especializado, con capacidad para:

- Centralizar la información de la gestión de la emergencia.
- Solicitar recursos y proponer acciones.
- Ajustar la respuesta de acuerdo con las líneas de intervención.
- Generar las decisiones que permitan el mejor desempeño para la respuesta de las instituciones nacionales, como producto final de esta operación, concentrando en un mismo espacio físico a las autoridades responsables en la toma de decisiones ante eventuales incidentes.



Del mismo modo que la gestión de riesgos necesita de decisiones políticas destinadas a su reducción, ante la posibilidad de que los desastres se produzcan, es imprescindible el desarrollo de los mejores equipos de profesionales y voluntariados especializados, junto a las herramientas de avanzada existentes, para contar con las armas de respuesta adecuadas a la situación. Prevenir es la consigna, responder de manera adecuada y rápida es la obligación a la hora de la emergencia.

# 7

## **CIERRE: COMPONENTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ENFOQUE INTEGRAL DE GESTIÓN DE RIESGOS**



Los diferentes aspectos desarrollados a lo largo del presente manual pueden trasladarse al terreno operativo y organizarse a través de acciones o medidas factibles de ser adaptadas e incorporadas a experiencias nuevas o ya en marcha.

## 7.1. Acciones

En este plano existe un repertorio de componentes necesarios para el desarrollo del proceso de gestión integral, en el que se incluyen aspectos generales, que superan el accionar local e involucran decisiones de nivel nacional; políticas estrictamente relacionadas con las comunidades y sus derechos y, por último, elementos específicos, destinados a posibilitar el avance de la GIRD.



Ejemplos de cada instancia:

### Encuadre general

- Desarrollo socioeconómico equitativo, redistributivo e inclusivo, que contribuya, de forma acelerada, a la disminución de vulnerabilidades.
- Políticas de Estado que lo sustenten, superen los recambios electorales y los manejos de coyuntura y orienten la inversión hacia la infraestructura pública.
- Programa de Desarrollo Regional y Urbano, con planificación económica, planeamiento estratégico, reordenamiento territorial y abordaje de los problemas de sustentabilidad urbana.
- Políticas de manejo y gestión de recursos, con asignaciones específicas.
- Cargas impositivas a los sectores contaminantes.

## Políticas Comunitarias y Locales

- Mayor participación de las comunidades.
- Programas de fortalecimiento de la gestión local.
- Apoyo a los procesos de organización comunitaria.
- Creación de espacios de coordinación local de los actores intervinientes.

## Componentes Político-Técnicos

- Diseño de políticas concebidas desde un enfoque integrado, que incluya el proceso de desarrollo, la Reducción de Riesgo de Desastres y la Gestión Integral, con respuestas proactivas y medidas de enfrentamiento a las consecuencias del cambio climático.
- Abandono del “Paradigma Naturalista” de los desastres, negacionista, paralizante y elusivo de las responsabilidades en la generación de riesgos.
- Redefinición de los actuales dispositivos de respuesta a desastres, con desarrollo de instituciones de Gestión de Riesgo con una visión integral.
- Homogeneización de posiciones en los distintos espacios regionales y subregionales y entre países, para generar una red de soporte del enfoque, con desarrollo de herramientas de prevención y respuestas confluyentes y articuladas.

El modelo productivo dominante, con crecimiento concentrado, inequitativo, altamente contaminante y generador de un cambio climático de consecuencias devastadoras, alcanzó tal envergadura que, incluso, desestabiliza distintos ciclos naturales, con riesgo para la humanidad, las comunidades y para las distintas especies.

En simultáneo, se agudiza la prédica contraria al papel regulador y equilibrador del Estado. Como se expresó en el Capítulo 1, en rechazo a esa tendencia, el propio papa Francisco consideró que los desequilibrios económicos y sociales provienen “de ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera. De ahí que nieguen el derecho de control de los Estados, encargados de velar por el bien común”.

Aun en ese contexto complejo y perjudicial, varios países y la región como conjunto lograron redefinir enfoques, generar nuevas prácticas y hasta formalizarlas a través de leyes. Dos hitos centrales fueron la introducción de los derechos de



la Tierra o la Naturaleza a las respectivas normativas nacionales de Ecuador en 2008 y del Estado Plurinacional de Bolivia en 2010 y 2012. De ese modo se instituyeron derechos a la restauración, la regeneración de sus ciclos vitales y al respeto a la existencia de la Naturaleza, como también a la vida, la diversidad, el agua, el aire limpio, a la restauración y a una vida libre de contaminación.



Colectivo Alapinta, Chile.

Es tarea de los gobiernos y de las organizaciones comunitarias analizar aquellos avances, adaptarlos a cada realidad e imponer su institucionalización en sus respectivos cuerpos legislativos. Del mismo modo que deberán trabajar por el encuentro entre las agendas públicas y las agendas sociales y avanzar en el desarrollo de procesos que impidan, reduzcan y mitiguen daños, además de construir medidas concretas de gestión.

En ese marco, se pueden analizar distintas acciones factibles de concreción por parte de las instituciones encargadas de la gestión integral de los riesgos de desastres, que las organizaciones comunitarias están en condiciones de reclamar:

- Considerar la Reducción de Riesgos de Desastres como un componente central del conjunto de políticas públicas, con asignación de los recursos que correspondan.
- Constituir en Política de Estado la concepción del cambio climático y sus consecuencias negativas como variable interviniente en los procesos de planificación y desarrollo.
- Sintonizar los planes de RRD y de lucha contra los efectos negativos del cambio climático (en general denominados de “adaptación” al mismo) en base a metas alcanzables a partir de acciones definidas y recomendaciones transversales.
- Promover la participación plena de las comunidades en la gestión de riesgos.
- Involucrar a las provincias y municipios o departamentos en las tareas de GIRD a través de:

- Políticas de desarrollo sustentable, no contaminantes y en el marco del riesgo climático.
  - Regulaciones y normas que proporcionen y estimulen la reducción de los niveles de emisiones.
  - Impuestos y gravámenes sobre las emisiones para internalizar el costo de los contaminantes.
- ➔ Estudiar los efectos y consecuencias del cambio climático en los diferentes ambientes geográficos del territorio nacional y fortalecer la gestión de riesgos agropecuarios relacionados con aquellos.
  - ➔ Diseñar planes específicos destinados a los sectores agrícolas e hídricos.
  - ➔ Incluir al sector privado en programas, planes y proyectos de reducción del riesgo.
  - ➔ Reforzar los sistemas de monitoreo de emergencias y alerta temprana, con desarrollo e instalación de sistemas tecnológicos apropiados en las regiones bajo amenaza y generación de mapas dinámicos de riesgos.
  - ➔ Contribuir a la protección y restauración de ecosistemas para fortalecer su función amortiguadora ante desastres.
  - ➔ Promover acuerdos entre la industria y los gobiernos para la disminución de emisiones que superen las habituales.
  - ➔ Desarrollar campañas de concientización sobre los efectos negativos del Cambio Climático y el aumento de los riesgos que generan.

## 7.2. Propuestas

Desde ese contexto se pueden consignar planteos operativos concretos, algunos de alcance local, otros de dimensión global, que formen parte de un programa destinado a reducir la “deuda climática”<sup>51</sup>, con posibilidad de sumarse a proyectos ambientales de mayor envergadura. Las mismas tienen distinto porte y posibilidades de realización, con inclusión de ámbitos de diferentes dimensiones, incluyendo los abordajes regionales o multilaterales:

51. OXFAM (2009), “Más allá de la ayuda. Adaptarse al cambio climático sin olvidar a los más pobres”. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/bp\\_132\\_beyond\\_aid\\_summary\\_sp\\_3.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp_132_beyond_aid_summary_sp_3.pdf)



- Impulsar la agricultura familiar campesina o de cooperativas urbanas y suburbanas, basadas en principios ecológicos, complementarias de la producción a gran escala, con menor impacto negativo local.
- Mejorar las condiciones de vida en los “barrios populares”, que cobijan a un sexto de la humanidad, con urbanización y provisión adecuada de comida, agua, vivienda y empleo.
- Planificar ciudades más pequeñas, sustentables, energéticamente eficientes, que permitan a las y los trabajadores vivir más cerca de sus lugares laborales y de producción de sus alimentos.
- Dispersar y reducir la escala de las zonas industriales.
- Diseñar el espacio urbano con respeto por espacios públicos y comunitarios.
- Mejorar los medios de transporte en y entre ciudades, para reducir el uso de automóviles y camiones. Potenciar el uso del tren, que reduce significativamente el consumo de energía, con menor emisión de gases de efecto invernadero<sup>52</sup>.
- Producir industrialmente en base a principios ecológicos “de la cuna a la cuna”, con reciclaje y no “de la cuna a la tumba”<sup>53</sup>.



52. Fred Magdoff, John Bellamy Foster, “Lo que todo ambientalista necesita saber sobre capitalismo”. <https://naturalezaydialectica.wordpress.com/2013/05/19/lo-que-todo-ambientalista-necesita-saber-sobre-capitalismo/>.

53. Gestores de Residuos, “De la cuna a la cuna”. <https://gestoresderesiduos.org/noticias/de-la-cuna-a-la-cuna>.



### 7.3. Experiencias

Distintas comunidades y organizaciones han desarrollado prácticas concretas que contemplan algunos de los criterios mencionados o impulsan procesos con esas características:

- Los pueblos originarios de las Américas<sup>54</sup> incluyen en sus demandas responsabilidades hacia la tierra en las políticas de desarrollo.
- El Foro Social Mundial<sup>55</sup> es un espacio de encuentro abierto, entre centenares de figuras y organizaciones del mundo, que “se contraponen a un proceso de globalización, comandado por las grandes corporaciones multinacionales y por los gobiernos e instituciones que sirven a sus intereses, con la complicidad de los gobiernos nacionales”, con alternativas que tienen como meta “consolidar una globalización solidaria que, como una nueva etapa en la historia del mundo, respete a los derechos humanos universales, a todos los ciudadanos y ciudadanas de todas las naciones y al medio ambiente, apoyándose en sistemas e instituciones internacionales democráticos que estén al servicio de la justicia social, de la igualdad y de la soberanía de los pueblos”.
- Distintos movimientos trabajan esa dirección, como Vía Campesina<sup>56</sup>, una organización campesina global, que defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como forma de promover la justicia social y la dignidad y se opone “a los agronegocios y las multinacionales que están destruyendo los pueblos y la naturaleza”, o el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) del Brasil<sup>57</sup>, son muy influyentes en la promoción de nuevas formas de agricultura ecológica.
- Existe un proceso de búsqueda de “justicia climática”, integrado por centenares de movimientos y organizaciones sociales de todo el mundo, como el Grupo de Durban por la Justicia Climática<sup>58</sup>, las Organizaciones por la Justicia Climática<sup>59</sup> o Justicia Climática Ya<sup>60</sup>, entre tantos otros, que trabajan en la construcción de alternativas y en el desarrollo de visiones compartidas sobre cómo revertir la crisis climática y sus causas y demanda soluciones a la misma.

54. Alberto Cruz, “Pueblos Originarios en América”. <https://chiltepines.files.wordpress.com/2012/09/pueblos-originarios-en-america.pdf>.

55. [www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=2\\_1&cd\\_language=4](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=2_1&cd_language=4).

56. [www.cloc-viacampesina.net/es/temas-principales](http://www.cloc-viacampesina.net/es/temas-principales).

57. [www.mst.org.br/taxonomy/term/324](http://www.mst.org.br/taxonomy/term/324).

58. [www.carbonradewatch.org/](http://www.carbonradewatch.org/).

59. [www.ourpowercampaign.org/an-open-letter-to-the-afl-cio/#spanish](http://www.ourpowercampaign.org/an-open-letter-to-the-afl-cio/#spanish).

60. <http://justiciaclimatica.org.sv/>.

- En distintos países o regiones existen formas de organización comunitarias o cooperativas, como las ecoaldeas; el “nuevo ambiente urbano”<sup>61</sup> promovido desde Curitiba, Brasil; experimentos en permacultura, agricultura comunitaria, cooperativas industriales y agrícolas en Venezuela y otros países, o la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)<sup>62</sup> y la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP)<sup>63</sup> de la Argentina.
- Varios países de la región dieron institucionalidad ejecutiva y/o legislativa a la gestión integral de riesgos de desastres. La República Bolivariana de Venezuela, bajo el impulso del fallecido presidente Hugo Chávez, enfatizó las razones sociales y ambientales por las cuales consideraba necesario superar una economía basada en la renta petrolera, a pesar de que el país es un gran exportador de hidrocarburos.

## 7.4. Compromiso de todos los actores



Las dificultades son muchas y, en reiteradas ocasiones, terminan convirtiéndose en desastre situaciones que podrían no serlo o, al menos, sus impactos podrían ser menores. Se puede apuntar las responsabilidades de malas gestiones de los riesgos o el ignorar las amenazas, omitir las medidas necesarias para su reducción a la hora de planificar; la construcción de, por ejemplo, un barrio en la ladera de un cerro inestable o al borde de una costa inundable, el no asignar presupuestos específicos, las consecuencias destructivas del cambio climático, el carecer de organización y participación comunitaria, entre otras.

61. [www.revistanovoambiente.com.br/revista/materias.php?id=175&nac=12](http://www.revistanovoambiente.com.br/revista/materias.php?id=175&nac=12).

62. [www.celregional.com/site/informes/\\_informes/000001\\_Informes\\_Sociales/000000\\_Aporte%20de%20la%20Confederaci%F3n%20de%20Trabajadores%20de%20la%20Econom%EDa%20Popular.pdf](http://www.celregional.com/site/informes/_informes/000001_Informes_Sociales/000000_Aporte%20de%20la%20Confederaci%F3n%20de%20Trabajadores%20de%20la%20Econom%EDa%20Popular.pdf).

63. <https://www.facebook.com/utepargentina/>.



Ante tantas variables negativas, tal vez a raíz de las mismas, el conjunto de los actores vinculados a la problemática –muy especialmente las organizaciones de las comunidades, perjudicadas directas– tiene la obligación de desarrollar las acciones necesarias para evitar todo el daño evitable. Deben adelantarse a los eventos (cada vez más frecuentes y violentos), preparar a las personas, los grupos y las comunidades, desarrollar una infraestructura resiliente y construir “buenas ciudades”.

Los gobiernos deben hacerlo a través de macropolíticas, que comprendan medidas estructurales y no estructurales que reduzcan los riesgos de desastre por encima de la conveniencia de cualquier sector o grupo de poder, del mercado y de los intereses económicos de las grandes corporaciones.

La problemática de desastres empezó a desarrollarse en función de la búsqueda de sistemas de respuesta a los efectos de un conjunto de eventos de fuerte impacto sobre las comunidades y sus ambientes. En la actualidad, desde otra visión, con mejores herramientas pero con amenazas más acuciantes, es imprescindible incluir en los análisis y en los dispositivos de prevención y respuesta los efectos que genera el cambio climático y la degradación del ambiente, generadores de los problemas a los que se enfrenta la Tierra.

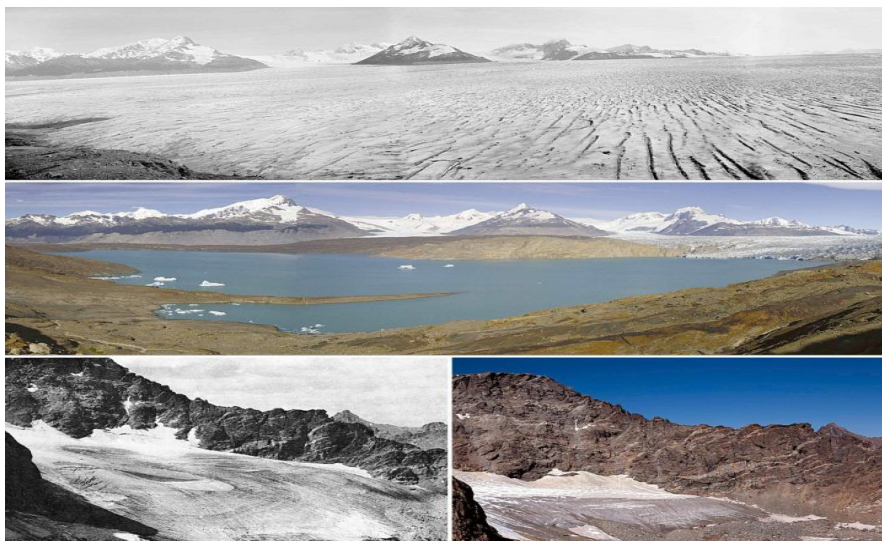
Entrelazar consecuencias con causas y explicar los fenómenos, sin ocultar o negar las verdaderas responsabilidades en la dinámica del desastre, permitirá dejar atrás el respuestismo, símbolo del fracaso que significa actuar después de que sucedan las tragedias. En 2009 un grupo de científicos, liderado por Johan Rockström, del Centro de Resiliencia de la Universidad de Estocolmo, Suecia, armó una tabla de nueve procesos con sus respectivos indicadores, a los que denominaron “límites planetarios”. Entre ellos figuran cambio climático, consumo global de agua dulce, cambio en la utilización del suelo o pérdida de biodiversidad (tasa de extinción de especies) que, en caso de ser superados, podrían generar cambios ambientales globales “catastróficos”.

Constituyen “umbrales” biofísicos debajo de los cuales la humanidad puede continuar desarrollándose y prosperando para las generaciones venideras, con seguridad para la vida en la Tierra. Esas líneas demarcatorias están asociadas con los subsistemas biofísicos o procesos del planeta en una etapa a la que ya se denomina “Antropoceno” y que se caracteriza por la incidencia de las actividades socioproductivas en los procesos terrestres, con sus posibles consecuencias negativas globales<sup>64</sup>. Se podría simplificar diciendo que el sistema vigente destruye al planeta, es decir, deja a la humanidad sin su casa, y lo hace de forma acelerada.

---

64. Stockholm Resilience Center, “The nine planetary boundaries”.  
<https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/the-nine-planetary-boundaries.html>.

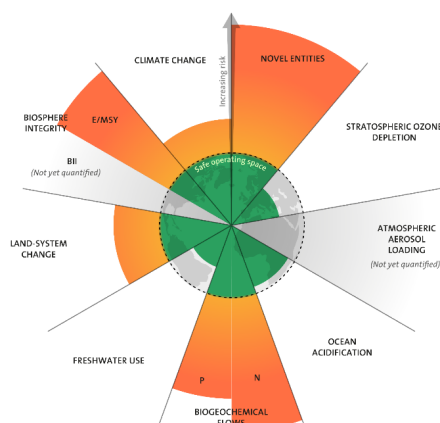




Glaciar Upsala, en los Andes Patagónicos argentinos; 1928 (fotografía en blanco y negro) y 2004 (fotografía en color).

Poco después de presentada la escala, los estudios relacionados con el comportamiento de esas variables mostraban que ya se habían rebasado tres de los “umbrales”: cambio climático, tasa de extinción de especies e interferencia en el ciclo del nitrógeno, y los que aún no habían sido “superados” estaban muy cerca de serlo. Los analistas sostienen que sobrepasar uno solo de los “límites” puede generar un efecto cascada con alteración de la estabilidad de la vida planetaria actual.

Una década después, los informes de 2021 encendieron nuevas luces de alarma al considerar que ya eran cinco los límites superados, al sumarse la contaminación química y la modificación de los usos del suelo, que entraron en la zona de roja por encima de la de “incertidumbre”, ya generadora de riesgos. Los cuatro restantes amenazaban cada vez más con seguir el mismo camino si no se adoptaban medidas drásticas sobre las actuales prácticas “productivas”.



<https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>



En enero de 2022, 14 científicos concluyeron en la revista científica *Environmental Science and Technology* que la humanidad también superó el límite planetario relacionado con los contaminantes ambientales y otras “entidades nuevas”, incluidos los plásticos<sup>65</sup>. Pocas semanas después, la Oficina Meteorológica de Reino Unido adelantó una probabilidad del 50 % de que la Tierra se caliente, de manera temporal, por encima de 1,5 °C en los próximos cinco años, rebasando otra importante línea roja del calentamiento global, que aumentó de manera significativa.

En el mes de mayo, la Organización Meteorológica Mundial (OMM)<sup>66</sup> anunció que cuatro de los indicadores claves del cambio climático (concentraciones de gases de efecto invernadero, subida del nivel del mar, contenido calorífico de los océanos y acidificación de los océanos) registraron valores sin precedentes en 2021, lo que constituye “un nuevo ejemplo patente de que las actividades humanas están provocando cambios a escala planetaria en la tierra, el océano y la atmósfera, y de que esos cambios entrañan repercusiones nocivas y duraderas para el desarrollo sostenible y los ecosistemas”, con “un alto precio en vidas humanas”, pérdidas económicas por valor de cientos de miles de millones de dólares y perjuicios graves para “el bienestar de las personas, además de alterar profundamente la seguridad alimentaria e hídrica y agravar los desplazamientos” humanos durante 2021. El informe consideró que en los primeros meses de 2022 “todas esas consecuencias se han agudizado”<sup>67</sup>.

Con ese documento en la mano, el secretario general de la ONU, António Guterres, sentenció que el planeta se acerca cada vez más a una “catástrofe climática” a raíz de un “sistema energético mundial” roto, que condujo a “la sombría confirmación del fracaso de la humanidad para afrontar los trastornos climáticos”.

Junto a la preocupación de los expertos por la superación de las cotas o al acercamiento a los límites máximos tolerados, de manera más rudimentaria, prácticamente con observaciones de sentido común, también se puede afirmar que la velocidad del calentamiento global se acelera, cada década más que la anterior. Algunos de los problemas ya afectan a países y regiones, otros están a la puerta de la vida de cada habitante. Cada día puede leerse, y ver en las pantallas tecnológicas, o en los propios jardines de las casas, en barrios y ciudades enteras, inundaciones por aguas que jamás habían llegado hasta esos niveles, ciclones en los mares del Sur impensados hace pocos años, costas arrasadas en sitios hasta el momento inmunes, incendios sobre extensiones que antes no eran afectadas, etcétera.

65. *Entorno*. Ciencia y Tecnología 2022, 56, 3, 1510-1521, “Fuera del Espacio Seguro del Límite Planetario para ‘entidades nuevas’”. <https://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/acs.est.1c04158>.

66. Organización Meteorológica Mundial (OMM), “Cuatro indicadores clave del cambio climático batieron récords en 2021”. <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/cuatro-indicadores-clave-del-cambio-clim%C3%A1tico-batieron-r%C3%A9cords-en-2021>.

67. OMM, “Estado del Clima Global 2021”. [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=11178](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11178).





Las instituciones específicas son las encargadas de construir las herramientas pertinentes para trabajar en el sentido contrario. Las organizaciones de la comunidad las responsables de pugnar por la inclusión del tema en sus agendas y en el debate público, y de desarrollar espacios destinados a formar y dotar de elementos relacionados con la reducción y la gestión de riesgos a las poblaciones.

Las nuevas propuestas deben basarse en la solidaridad y la participación, con una relación sustentable con la Tierra, lo que inevitablemente conduce a temas como la redistribución de la riqueza y la distribución de la propia tierra, las garantías de acceso a la salud o la vivienda, en base a la satisfacción de las necesidades de las comunidades y no a los intereses de las fuerzas de mercado y sus corporaciones.

Los problemas que se plantean a lo largo de este Manual no son predicciones sobre un horizonte futuro. Lamentablemente constituyen el presente; lo enunciado no es “algo malo” que va a pasar “algún día”, cuando ni nosotros, ni nuestros descendientes podamos sufrirlo; aquello tan temido... se encuentra, hoy, en la puerta de casa, sobre todo de las viviendas de los más humildes. El sistema de producción imperante amenaza la capacidad de la Tierra para regularse a sí misma, un mecanismo gracias al cual logró sobrevivir durante los últimos diez mil años, tiempo en el que se generaron sociedades complejas, que sobrevivieron, tuvieron contradicciones, se transformaron y llegaron hasta este presente, desigual y riesgoso. Es un tiempo en el que centenares de millones de familias empobrecidas ya sufren lo que puede sucederle a la Tierra mañana, una realidad en la que, por ejemplo, mueren veinte mil niños cada día por causas mayormente evitables o tratables.

Para estos problemas no existen los milagros, tampoco para quienes creen en ellos. Ninguno de los desastres mencionados es natural; la forma de enfrentarlos es conocer sus causas, desarrollar las políticas públicas adecuadas para impedirlos y enfrentarlas, exigir a los Estados que inviertan en políticas públicas adecuadas y transformadoras. Las acciones guiadas por un enfoque socionatural del desastre deben sostenerse en procesos de desarrollo sustentables, que rechacen la destrucción del ambiente, reemplacen el sistema de producción de alimentos que no garantiza el acceso universal a la comida y los nutrientes, y contiene fuertes componentes contaminantes, y combatan la inequidad dentro de cada sociedad y entre los distintos países.

La voluntad aislada no transforma los procesos negativos; por eso las herramientas, como siempre y desde el primer día de injusticia en el mundo, se construyen a partir de la participación y la voluntad organizada de las comunidades.



## Bibliografía

- ALVA HART, Viviana y otros: “Una Mirada de la Gestión de Riesgo de Desastres desde el Nivel Local en Argentina”.
  - ARCE ROJAS, Rodrigo: “Ordenamiento Territorial y Cambio Climático”.
  - COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS (IASC/ONU): “Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales”.
  - FORO ECONÓMICO MUNDIAL: “The Global Risks Report 2022”.
  - PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC): Grupo de Trabajo II, “Cambio Climático 2014: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad”, marzo 2014.
  - STOCKHOLM RESILIENCE CENTRE: “Los nueve límites planetarios”, diciembre 2009.
  - LUCATELLO, Simone; GARZA SALINAS, Mario (coordinadores): “Cambio Climático y Desastres: Un Enfoque en Políticas Públicas”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
  - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, Parques Nacionales, Argentina: “Enfoque de Gestión del Riesgo”.
  - MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD, Argentina: “(Re)Nombrar. Guía para una Comunicación con Perspectiva de Género”.
  - MINISTERIO DE SALUD, Argentina: “Atención de la Salud Integral de Personas Trans, Travestis y No Binarias”, 2020.
  - MOLINA BASTANTE, Elisabet: “Género y Resiliencia en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres”.
  - NARVÁEZ, Lizardo; LAVELL, Allan; PÉREZ ORTEGA, Gustavo: “La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos”.
  - OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA): “DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2000-2019”.
  - OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNDRR): “Pérdidas Económicas, Pobreza y Desastres 1998-2017”.
- “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los desastres”.



“Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”.

- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNDRR/Américas): “Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe”.

- ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM): “Estado del Clima Global 2021”.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD CHILE): “Manual para la Incorporación del Enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres en el Nivel Municipal”.

“Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País”.

- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS): “Guía Práctica de Salud Mental en Situaciones de Desastres”.

“Guía Técnica de Salud Mental en Situaciones de Desastres y Emergencias”.

- ULLOA, Fernando: “Manual de Gestión del Riesgo de Desastre para Comunicadores Sociales”, Perú, 2011.

- VILLALBA, Carlos: “Apuntes sobre Desastres Socionaturales. Una concepción comprensiva de la vulnerabilidad de nuestra gente”, agosto 2012.







Argentina