

PONENCIA: UNA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES COMO HERRAMIENTA DE LA GOBERNANZA CLIMÁTICA”

YAISA CÓRDOBA ZABALA

Universidad de Valencia

yaisacz@gmail.com

vaicorza@alumni.uv.es

Resumen. Se busca hacer un acercamiento a la comprensión de una de las herramientas de la gobernanza climática, como es la gestión del riesgo de desastres, desde una perspectiva neoinstitucional que permita dar cuenta de los desafíos que en materia de medio ambiente se plantean y cómo desde el derecho y la ciencia política se pueden abordar.

Nota biográfica. Licenciada en Derecho en la Universidad del Rosario de Colombia, Máster en Derecho Público de la Universidad Complutense y Doctoranda en Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Valencia. Más de 10 años de experiencia profesional en elaboración y desarrollo de políticas públicas en materia de Gestión del Riesgo de Desastres y en Gobernanza Climática. Actualmente docente del Máster en Derecho Ambiental de la Universidad Internacional de La Rioja -UNIR- y Directora Ejecutiva de la Vertical Verde de la Facultad de Derecho de la misma universidad.

Palabras clave. Riesgo de Desastres, Cambio Climático, Gobernanza, Políticas Públicas.

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- MARCO DE LA CRISIS CLIMÁTICA ACTUAL. III.- GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. IV.- MARCO DE SENDAI EN CLAVE DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA. V.- CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Con el avance de los años, de los modelos de producción y de la consecuente variabilidad climática, la sociedad se ve cada vez más abocada a gestionar de manera óptima y eficiente los recursos que brinda la naturaleza que son limitados, de manera que se pueda avanzar en el desarrollo sin generar afectaciones catastróficas para el medio ambiente y en consecuencia para el territorio.

Esta tarea a cargo inicialmente del Estado como tomador de decisiones, debe ser extendida a los actores sociales de manera transversal, de tal forma que se planteen mecanismos de gestión desde las distintas disciplinas y contextos de la sociedad. De ahí que la elaboración de políticas públicas en torno a la sostenibilidad ambiental como herramienta para hacer frente a las consecuencias de la variabilidad climática es fundamental para el desarrollo territorial.

Partiendo de este contexto se pretende analizar la Gestión del Riesgo de Desastres como una herramienta de la Gobernanza Climática a través de un análisis de política pública que permite incluir a distintos actores de la sociedad para hacer frente a una realidad cada vez más evidente en nuestros días.

Definición del Objeto

Durante la existencia de la humanidad, han existido condiciones de variabilidad climática, provenientes de la naturaleza misma y de su estado de cambio constante, pero en los últimos siglos se ha evidenciado un incremento visible en esas variaciones, que, entre otras causas, se ven impactadas por la actividad humana, bien sea de manera directa o indirecta.

Esa relación de la acción humana con el cambio producido en el medio ambiente ha sido estudiada en profundidad desde la segunda mitad del siglo XX, fundamentándose en la defensa y protección de este como el eje central de cualquier actividad política y social y haciendo prevalecer un equilibrio entre el desarrollo del ser humano y los ecosistemas. Esto desde una visión integracionista que permite tener como principio que *todo está ligado a*

todo y los seres vivos son interdependientes de manera que los procesos de desarrollo humano al no articularse con los ciclos de la naturaleza derivan indefectiblemente en una afectación directa de ambos. (Commoner, 1978).

De esta forma, desde la década de los 50 se tienen registros que evidenciaron las altas y rápidas concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera que generan, entre otras consecuencias, el incremento de la temperatura del planeta que, a su vez, incide en fenómenos como la sequía o las inundaciones, el incremento del nivel del mar o la erosión de las costas. El incremento en la probabilidad de ocurrencia de estos fenómenos naturales aunado a situaciones de vulnerabilidad preexistente, derivan en lo que se conocen como desastres y la reversión de la ocurrencia de estos o la mitigación de sus efectos, hace parte de las preocupaciones de la ciencia del cambio climático.

Al efecto, existen algunas referencias anteriores al siglo XX, sobre la relación entre fenómenos provenientes de la naturaleza y sus efectos en sociedad vulnerables y que generaron desastres, como ese abandono de la intervención divina en la naturaleza para poner el foco en la acción humana ante su postura frente a la ocurrencia de desastres.

Se puede, destacar en el famoso terremoto de Lisboa de 1755 de donde surgió un conocido intercambio de ideas entre Rousseau y Voltaire, cuando este último en un poema sobre la magnitud del evento, endilga la responsabilidad a la divinidad, a lo que Rousseau responde, con una carta donde argumentaba que el origen del sufrimiento de los lisboetas no podía ser dios sino las acciones de ellos por la manera de construcción de la ciudad y los deseos de los residentes sobre sus pertenencias:

“La naturaleza no construyó allí 20.000 casas de seis a siete pisos, (...) si los habitantes de esta gran ciudad hubieran vivido menos hacinados, con mayor igualdad y modestia, los estragos del terremoto hubieran sido menores, o quizá inexistentes. ¿Cuántos desdichados perecieron por querer rescatar uno sus vestidos, otros sus papeles, otros su dinero?” (Rousseau, 1755).

Desde ese entonces se vislumbraba alguna preocupación por la facilidad con la que podrían verse afectadas las sociedades, que a la postre derivaría en lo que hoy conocemos como riesgo de desastres. No obstante, durante buena parte de la historia, los desastres no fueron abordados bajo la premisa de escenarios de riesgo y vulnerabilidad en relación con los procesos sociales de los territorios, sino que se entendía que la sociedad “sufría” las

consecuencias de un fenómeno natural que en múltiples ocasiones se atribuyó su origen a los designios de la divinidad o al azar.

Solo hasta el siglo XX se empiezan a asimilar las consecuencias de los eventos naturales con las situaciones de desastres, pero siempre desde la teoría de la geología y la climatología, sin que mediara la interacción de herramientas sociológicas o políticas, por lo que la asunción de los efectos de dichos fenómenos siempre se hacía desde la respuesta y atención de emergencias. Es así como, el paradigma de la forma de gestionar los desastres y su enfoque integral desde los aspectos sociales, políticos, ambientales y económicos, han sido objeto de un progresivo desarrollo no solo desde el punto de vista teórico sino desde la incorporación de estrategias de gobernanza por parte de los países que han pretendido brindar respuestas suficientes a un problema que siempre parece estar en crecimiento.

Se configura entonces la *gestión del riesgo de desastres* como una estrategia integral que permite reducir el impacto y efectos de los desastres por medio de la disminución de la vulnerabilidad de los territorios, la preparación para la respuesta, entre otros. Teniendo en cuenta que el riesgo se configura como producto de tres (3) factores, a saber: peligrosidad (probabilidad + severidad), vulnerabilidad y exposición; entendiendo la *peligrosidad* como la probabilidad de que se produzca un peligro de características importantes, la *vulnerabilidad* hace referencia a las características y circunstancias de una comunidad, sistema o elemento que lo hacen susceptible a los efectos dañinos de un peligro y, finalmente, la *exposición* entendida como un conjunto de personas y bienes expuestas al peligro. (UNISDR - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015).

Con la evolución de la ciencia y la evidencia de ello en el desarrollo político y normativo de los países se ha puesto de manifiesto que la ocurrencia de estas situaciones, con el paso de los años, han incrementado su frecuencia y complejidad y se han intensificado por los impactos del cambio climático.

En ese orden, el incremento de los efectos producidos por el cambio climático se ha visto reflejado particularmente en la ocurrencia de desastres y se podría decir que la dimensión y recurrencia de muchos desastres varían a causa del cambio climático (Sati, 2020), que también pueden generar una interrupción en el progreso y los esfuerzos de desarrollo de los estados, a menudo empujándolos muchos años atrás; lo que preocupa a los gobiernos hasta

el punto de repensar las estrategias para enfrentar estos fenómenos, elaborando importantes innovaciones en sus políticas públicas, elaborando herramientas de gobernanza como la Gestión del Riesgo de Desastres que integra distintos actores de la sociedad (Voogt *et al.*, 2019).

En este contexto, la Gestión del Riesgo de Desastres se debe abordar integrando los efectos derivados del cambio climático de manera complementaria, de forma que se pueda impulsar la integralidad entre medidas para la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), enmarcándose como un inicio de la acción mundial sobre los efectos del cambio climático, específicamente aquellos que se han traducido en desastres, en el decenio de 1970, y la evolución oficial de las políticas que se concretó en el decenio de 1990. Esto ha implicado que a medida que se ha ido enfocando la atención a medidas de reducción del riesgo de desastres, gracias a una serie de eventos de alto perfil, el pensamiento ha pasado de ver los desastres como eventos "naturales" a reconocer la RRD como un problema de desarrollo en general.

En similar sentido el tema de la adaptación al cambio climático ha aumentado constantemente en las agendas políticas globales durante las últimas tres décadas. En el primer informe de evaluación del IPCC en 1991 (J.Bassett y Fogelman, 2013), el Acuerdo de París de 2015 bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) establecieron varias disposiciones de adaptación; este incluyó por primera vez un objetivo global sobre adaptación: “mejorar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, con miras a contribuir al desarrollo sostenible y garantizar una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo de temperatura (...)”, reconociendo la adaptación se reconoció como un “desafío global”, lo que ha hecho que se empiece a plantear una posibilidad de nuevas instituciones, procesos, actores y responsabilidades para gobernar la adaptación (es decir, para promover, apoyar, incentivar, regular o imponer acciones de adaptación) desde un nivel internacional (Persson, 2019).

De ahí, el interés de investigar el cambio climático y las respuestas en términos de políticas públicas por parte del Estado y de organismos internacionales, para revisar la forma en que estos actores determinan sus acciones en torno a una de las herramientas de la gobernanza climática, como es la Gestión del Riesgo de Desastres.

II. MARCO DE LA CRISIS CLIMÁTICA ACTUAL.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, producto de la conjunción de una serie de factores como la Guerra Fría, postguerra y las distintas revoluciones que se desarrollaron en el mundo occidental, se empieza a hablar del ecologismo como corriente política encaminada a hacer frente a las consecuencias negativas sobre el medio ambiente.

Teóricos como Dobson sitúa un punto de inflexión respecto de este movimiento con el informe *Los límites del crecimiento* de 1972 elaborado por el MIT por solicitud del *Club de Roma*, siendo una de las conclusiones más importantes la de que “*si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años*” (Dobson, 1997); esto sin olvidar el importante aporte realizado de manera previa por Carson con su publicación *Silent Spring* (1965) que si bien describe una serie de problemas y dificultades del siglo XX en torno a la contaminación y su impacto en algunas especies, no desarrolla una estrategia para enfrentar o contrarrestar la problemática.

Toda vez que el origen de estas preocupaciones fue abordado inicialmente desde la ecología, es pertinente referir la definición clásica de esta, como una ciencia que estudia la relación entre organismos y medio ambiente, pero puede resultar insuficiente para entender la ciencia que estudia por lo que “*la ecología se dedica a estudiar la interrelación entre organismos vivos, tanto vegetales como animales, y el medio ambiente, y tiene como objetivo determinar los principios que rigen estas interrelaciones*” (Diozhkin, 1983: 10).

Es así como durante esta época la ecología coloreó de verde la agenda política, estableciendo unos parámetros teóricos sobre los principios políticos que servirán de base a los movimientos ecologistas y creando una disciplina independiente: *green political theory*, que influirá en el discurso político de las democracias contemporáneas y en las políticas públicas medioambientales. Esta teoría política tiene como objetivo estudiar dos grandes relaciones, de un lado la existente entre los seres humanos y la naturaleza y de otro, la relación entre sociedad y el mundo natural, teniendo la defensa y protección del medio ambiente como eje central de cualquier acción política.

La postulación de la *green political theory* estaba centrada en establecer un equilibrio entre el desarrollo del ser humano y los ecosistemas naturales, basado en tres aportes fundamentales:

1. Introducir las relaciones socio-medioambientales como un tema propio y central del análisis político normativo.
2. Mantener una serie de criterios sobre los que se fundamenta una crítica al orden social existente y establecer algunos de los principios de la “sociedad buena” para llegar a una “sociedad sostenible”.
3. Ampliar el horizonte del análisis político normativo hacia otros elementos nuevos (Barry, 2002).

Para Commoner, detrás de la ideología se encontraba una base de justicia social que implicaba la conexión de todos los factores que integran el sistema y su ajuste de manera perfecta que permitiría impactar no solo en los procesos de la naturaleza sino en la vida misma vista de forma integral, abandonando la toma de decisiones de forma mecánica y utilitarista, y transformándola en una sistémica y cíclica, centrándose en a) la conservación, b) la regeneración de los recursos naturales y c) la reducción de la contaminación y mejora de la vida urbana.

De esta forma, la preocupación por la relación de la actividad humana con la naturaleza lleva a Commoner a plantear las 4 leyes informales o principios básicos de la ecología:

1. Todo está relacionado con todo. Implica que el hombre y todos los seres vivos son interdependientes, lo que genera una autoestabilización, de manera que, si alguna situación afecta a uno, se materializa en una red de problemas para todos los demás.
2. Toda cosa debe ir a alguna parte. Esto significa que nada desaparece por arte de magia, sino que implica que cada elemento permanece en la tierra y actúa sobre el hombre a corto o largo plazo.
3. No hay nada gratuito. Con esta premisa quiere representarse que las actividades del ser humano son pagadas con energía y, en concordancia con la tercera ley de Newton, toda acción en el ecosistema tiene su reacción que implica un gasto dentro de la naturaleza.
4. La naturaleza sabe más. La naturaleza siempre busca el equilibrio, de manera que la complejidad y diversidad de los equilibrios naturales es garantía de su estabilidad. (Commoner, 1978).

La alteración de estas reglas y de la armonía que debe existir en la convivencia del ser humano con la naturaleza, es lo que para Commoner genera las crisis ambientales siendo estas *“producto del drástico desajuste entre los procesos cíclicos, conservadores y autocohérentes de la ecosfera y los procesos lineales e innovadores, pero ecológicamente inarmónicos, de la tecnosfera”* (Commoner, 1992: 22).

Aportes similares a la *green political theory* realizó Andrew Dobson, quien fortaleció el ecologismo como una ideología, incluyendo una diferenciación entre medioambientalismo y ecologismo, donde *“el medioambientalismo aboga por una aproximación administrativa a los problemas medioambientales, convencido de que pueden ser resueltos sin cambios fundamentales en los actuales valores o modelos de producción y consumo, mientras que el ecologismo mantiene que una existencia sustentable y satisfactoria presupone cambios radicales en nuestra relación con el mundo natural no humano y en nuestra forma de vida social y política”* (Dobson, 1997: 22).

Las discusiones que se generaron en torno al medio ambiente y que dieron lugar a una serie de conceptos políticos, lo que luego derivaría en teorías políticas propiamente dichas, reflejaban una preocupación latente, referente al impacto que esas afectaciones al medio ambiente podrían tener sobre las sociedades y no solo desde el punto de vista económico sino – y sobre todo- desde el ámbito social, toda vez que ante un medio ambiente más deteriorado, el aumento de la vulnerabilidad del territorio y de las personas se hacía más grande.

Es así como se comienzan a introducir otra serie de conceptos como el de sostenibilidad y desarrollo sostenible sobre los cuales se desarrollan las respuestas más significativas al cambio climático y sus efectos.

En este contexto, se pretende abordar la Gestión del Riesgo de Desastres integrando los efectos derivados del cambio climático de manera complementaria, de forma que se pueda impulsar la integralidad entre medidas para la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), enmarcándose como un inicio de la acción mundial sobre los efectos del cambio climático, específicamente aquellos que se han traducido en desastres, en el decenio de 1970, y la evolución oficial de las políticas que se concretó en el decenio de 1990. Esto ha implicado que a medida que se ha ido enfocando la atención a medidas de reducción del riesgo de desastres, gracias a una serie de eventos de

alto perfil, el pensamiento ha pasado de ver los desastres como eventos "naturales" a reconocer la RRD como un problema de desarrollo en general.

III. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Al hablar de la gobernanza en las últimas décadas se hace en término de fortalecimiento de capacidades nacionales, iniciando en una reconfiguración de algunos procesos de decisión, lo que ha implicado como opción viable la inclusión de una participación social más efectiva. No obstante, el modelo de internacionalización de la gobernanza tiende a modificar los protagonistas sociales, económicos y políticos locales por agentes externos e internacionales; aunado a una pretendida necesidad de experticia técnica que termina excluyendo los conocimientos tradicionales de las comunidades, acudiendo a una necesidad de mayor certeza y menos empirismo en relación con los objetivos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Así las cosas, es importante indagar sobre la forma en que la Gestión del Riesgo de Desastres se incorpora como una herramienta principal de lo que se ha denominado como gobernanza climática, entendiendo que el enfoque debe situarse en la gobernanza democrática en el marco del neoinstitucionalismo, iniciando desde una aproximación del funcionamiento de los actores administrativos que están implicados en la elaboración, implementación y seguimiento de aquella hasta su aplicación en las estructuras político-administrativas de los territorios.

Lo anterior porque se debe analizar la realidad de los actores directos e indirectos que toman y a quienes impactan esas decisiones, de manera que se brinde importancia semejante a la observación territorial y las dinámicas que pueden permear estructuras de poder mayores y que tienen una incidencia en los productores de riesgos y vulnerabilidades.

Por lo que se ha mencionado, tiene valor cuestionarse la necesidad de que los procesos de gobernanza climática y en particular los de gestión del riesgo de desastres, se desarrollen preponderantemente desde una lógica internacional y externa (por lo general ajena) a los actores locales de los territorios afectados. Es muy relevante que la gobernanza en un sentido práctico se construya desde una perspectiva transversal a lo territorial, de forma que la reducción del riesgo de desastres sea un asunto relevante en las agendas de los territorios.

Ahora bien, debido a los cambios en las temperaturas, las precipitaciones y la variabilidad del mar, el cambio climático es un protagonista en la modificación de los niveles de amenaza e incremento del riesgo de desastres, de manera que siendo muchos los países que se ven enfrentados a considerables pérdidas generadas por los desastres, en un contexto en que no todos cuentan con los mismos recursos para hacer frente a este tipo de consecuencias y tienen una capacidad limitada de recuperación que pueden incrementar de forma significativa las pérdidas indirectas, cobra una gran relevancia las políticas públicas en gestión del riesgo de desastres.

De manera que estas permiten la introducción de una serie de elementos y actores que se adaptan a las necesidades y contexto de cada región, brindando respuestas eficientes que permiten reducir el impacto y las pérdidas por la ocurrencia de desastres de tal forma que se puedan evitar nuevos riesgos, reducir los existentes y respaldar la resiliencia del riesgo residual que no se puede reducir de manera efectiva.

La Gestión del Riesgo de Desastres al ser integral hace necesaria las acciones en algunas de sus líneas más relevantes, conocimiento, reducción, respuesta y protección financiera; teniendo presente que dentro de éstas se debe tener de manera transversal la mitigación de la vulnerabilidad de la sociedad ante los efectos del cambio climático. (Narváez *et al.*, 2009).

De ahí el interés por el estudio de las acciones realizadas por los gobiernos que permiten materializar el abordaje integral de la Gestión del Riesgo de Desastres y en ese marco institucional de su relación con lo que se ha denominado *gobernanza climática* entendida también como “*el conjunto de mecanismos y medidas orientadas a dirigir el sistema social hacia la prevención, mitigación o adaptación a los riesgos planteados por el cambio climático*” (Jagers, 2003:385).

De acuerdo con lo mencionado, es importante tener en cuenta que una buena gobernanza se desarrolla a partir de la colaboración y alianzas entre herramientas de planificación e instituciones, para la Gestión del Riesgo de Desastres lo que a la postre tendrá un impacto en la adaptación al cambio climático.

De todo ello se desarrolla la hipótesis de que, en el actual marco de la crisis climática mundial, una adecuada política pública de gestión del riesgo de desastres adaptada al territorio puede ser beneficiosa y convertirse en una variable fundamental e indispensable en

la planificación, gestión e integración territorial a fin integrarse en las herramientas de la adaptación al cambio climático con miras a alcanzar y asegurar el desarrollo sostenible.

IV. MARCO DE SENDAI EN CLAVE DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

La herramienta principal a nivel internacional vigente a la fecha, sobre Reducción del Riesgo de Desastres es el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, sucesor del *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015 a partir de una serie de conversaciones de carácter intergubernamental realizadas entre julio de 2014 y marzo de 2015, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Este marco hace parte de una serie de decisiones internacionales para abordar la crisis en materia de desastres y que nace en el marco de Naciones Unidas, con ocasión de las peticiones concurrentes de países miembro que habían sufrido con la ocurrencia de desastres, el Consejo Económico y Social expidió la Resolución No. 1049 (XXXVIII) de 15 de agosto de 1964 donde hace por primera vez un llamamiento al secretario General de Naciones Unidas para que estudiara las modalidades de asistencia que podría prestar en dichos casos. En consecuencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2034 (XX) de 20 de diciembre de 1965 invitaba a los países miembro a que “(...) *consideren la conveniencia de crear los servicios nacionales apropiados de planificación y acción que mejor se adapten a sus condiciones particulares, a fin de que determinen el grado y la índole de la ayuda que se necesite y den una dirección unificada a las operaciones de socorro (...)*” y destinaba recursos para prestar ayuda de urgencia en casos de desastres. (Asamblea General de Naciones Unidas, 1965).

Con estas decisiones, desde Naciones Unidas se abría la puerta a las consideraciones respecto de los desastres naturales como un tema relevante en el seno de la Asamblea y el Consejo Económico y Social de la Organización, derivando en la invitación que hizo a los gobiernos en 1968 a “*a reconocer debidamente la necesidad de promover la investigación científica sobre las causas y las primeras manifestaciones de los desastres inminentes, a localizar y evaluar las zonas y lugares de alta vulnerabilidad y a fomentar las medidas preventivas y de*

protección, tales como la construcción de viviendas resistente a los efectos de los desastres”. (Asamblea General de Naciones Unidas, 1968).

De esta forma, tras reiterados pronunciamientos sobre la necesidad de cooperación y ayuda en casos de desastres naturales, la Asamblea General con fundamento en las Resoluciones No. 2816 de 1971 y 3345 de 1974, lanzó una campaña mundial para el decenio de 1990 mediante la Resolución No. 44/236 de 22 de diciembre de 1989, con el objetivo de salvar vidas humanas y reducir los efectos de los desastres.

Adicionalmente en esta decisión la Asamblea General aprobó el *Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*, cuyo objetivo consistía en “*reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por desastres naturales como terremotos, vendavales, maremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios, sequía y desertificación y otras calamidades de origen natural*” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1989).

El año siguiente, mediante Resolución 48/188 de 21 de diciembre de 1993, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió “*convocar la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales en 1994, con los siguientes objetivos:*

- *Examinar los logros del Decenio en los planos nacional, regional e internacional;*
- *Elaborar un programa de acción para el futuro;*
- *Intercambiar información sobre la ejecución de los programas y las políticas del Decenio;*
- *Hacer más sensible al público a la importancia de las políticas de reducción de los desastres”*.

A partir de esta fecha se realizó una serie de encuentros que se centran en desastres y gestión de riesgos climáticos en el contexto del Desarrollo Sostenible, denominadas *Conferencias Mundiales sobre Reducción del Riesgo de Desastres* y realizadas en 3 oportunidades en Japón (Yokohama en 1994, Kobe en 2005 y Sendai en 2015) y que han producido Planes de Acción con compromisos por parte de los países, tendientes a la mitigación de los efectos producidos por desastres y los efectos del cambio climático.

1. La primera *Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de los Desastres Naturales* se realizó en Yokohama – Japón del 23 al 27 de mayo de 1994 y estableció una estrategia de fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a reducir las pérdidas de vidas en la ocurrencia de desastres y se hizo referencia a la conexión del desarrollo sostenible con las medidas que permitan reducir las pérdidas causadas por desastres.

En el marco de esta Conferencia se afirmó que *“La prevención de desastres, la mitigación de sus efectos, la preparación y el socorro son cuatro elementos que contribuyen a la ejecución de la política de desarrollo sostenible, la cual a su vez redundará en beneficio de ellos. Estos elementos, junto con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, están estrechamente relacionados entre sí. Por lo tanto, los países deben incluirlos en sus planes de desarrollo y velar por que se adopten medidas complementarias eficaces en los planos comunitario, nacional, subregional, regional e internacional”* y se adoptaron 10 Principios, una Estrategia y un Plan de Acción.

Dentro de los principios es importante destacar los siguientes:

“(…) 3. La prevención de desastres y la preparación para casos de desastre deben considerarse aspectos integrales de la política y la planificación del desarrollo en los planos nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional. (…)

2. *La vulnerabilidad puede reducirse mediante la aplicación de métodos apropiados de diseño y unos modelos de desarrollo orientados a los grupos beneficiarios, mediante el suministro de educación y capacitación adecuadas a toda la comunidad.*

(…) 9. La protección del medio ambiente como componente de un desarrollo sostenible que sea acorde con la acción paliativa de la pobreza es esencial para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos”.

Dentro de la Estrategia planteada en la Conferencia, si bien se continúa hablando de una relación directa y exclusiva entre los desastres y los fenómenos naturales, por primera vez se reconoce que la vulnerabilidad si es un factor determinante por la actividad humana y que incide en el resultado de la ocurrencia de los desastres. Adicionalmente, resaltó que *“el desarrollo sostenible puede contribuir a reducir esa vulnerabilidad, si se planifica y administra de manera que mejore las condiciones sociales y económicas de los grupos y las comunidades afectados”.*

3. La segunda *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres* se celebró en Kobe, Hyogo – Japón-, del 18 al 22 de enero de 2005 y aprobó el *Marco de Acción para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*.

Dentro de los objetivos que se plantearon en la Conferencia se debe destacar:

- “(...) *Determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible sobre vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de actividades en casos de desastre;*
- *Intercambiar las mejores prácticas y experiencias para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas;*
- *Cobrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres, y así facilitar y promover su aplicación;*
- *Aumentar la fiabilidad y la disponibilidad de información adecuada sobre los desastres destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones, como se establece en las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo”.*

En esta Conferencia se hizo énfasis en la importancia del monitoreo de los avances en la reducción del riesgo de desastres y en la perspectiva multiamenaza de los desastres que permitiría la definición de estrategias e instrumentos integrales para su mitigación.

4. Finalmente, del 14 al 18 de marzo de 2015 se celebró en Sendai – Japón la tercera *Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de los Desastres Naturales*, donde se adoptó el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Este instrumento de planificación sucedió el *Marco de Acción de Hyogo* y cambió el lenguaje pasando de la gestión de desastres a la Gestión del Riesgo de Desastres, ampliándose la reducción del riesgo de desastres de manera que se centra en las amenazas

naturales como de origen humano, así como en las amenazas y riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Dentro de los pilares de este *Marco de Acción* se tiene la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado.

En ese documento se establecen cuatro prioridades y siete metas mundiales de acción cuya finalidad es desarrollar la capacidad de las comunidades para afrontar los riesgos de su entorno, de modo que puedan aumentar su resiliencia y, consecuentemente, reducir los daños frente a las amenazas a las que se encuentran expuestas.

Las 4 prioridades establecen el siguiente horizonte de acción:

- Comprender el Riesgo de Desastre
- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el mismo
- Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
- Aumentar la preparación para desastres 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.

En particular, la Prioridad 2 señala que *“la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible”*.

El Marco de Sendai estableció como su principal objetivo *“Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental,*

tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”.

Este instrumento nos plantea un primer acercamiento a la visión de gobernanza democrática climática en el marco del neoinstitucionalismo, cuando incluye dentro de sus siete metas, las siguientes: “(...) e) *Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local. (...) g) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos”.*

De este modo, para explicar el enfoque planteado es preciso entender la gobernanza a partir de algunos conceptos que han tratado de diferenciarla de la gobernabilidad sin eludir la interacción que tienen ambos conceptos, partiendo de un enfoque del cómo se asigna el poder y los recursos para controlar y llevar a cabo acciones coordinadas (Rhodes, 1996) y siendo definida como una interacción entre los actores estratégicos de una sociedad (Müller, 1999). Adicionalmente, para desarrollar la hipótesis que se ha propuesto, siempre debe analizarse el sistema institucional en el que emerge la política pública, explicando las reglas del juego que rigen la forma de proceder de los distintos actores en una sociedad específica que será objeto de este estudio, lo cual se realizará a través de las teorías del neo-institucionalismo, teniendo como presupuesto que “el discurso de la gobernanza presupone que tanto los titulares de los órganos políticos, como los funcionarios, las empresas y las entidades de la sociedad civil puedan, ser moldeados por procesos institucionales que modifiquen sus pautas de conducta” (Estévez Araújo, 2013).

Este acercamiento a la metodología del análisis neoinstitucional de políticas públicas intenta explicar cómo se institucionalizan estas a través de procesos causales concretos, entendiendo las instituciones, desde esta teoría, como una colección relativamente duradera de “reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado y recursos, que son relativamente invariantes frente a la rotación de individuos y relativamente resistentes a las preferencias y expectativas idiosincrásicas de los actores y las circunstancias externas cambiantes” (March, 2009).

A este respecto, se toma en consideración la manera como el ser humano se ha relacionado con su realidad de forma que, desde un pensamiento racionalista le ha permitido indagar sobre fenómenos naturales que, si bien en algunas corrientes filosóficas tuvo lugar el origen divino y mitológico, en otras mucho más acertadas y evolucionadas se acudió a la razón para determinar su origen. Iniciando por Tales de Mileto que como precursor de la ciencia moderna recurrió a explicaciones racionales para mostrar el funcionamiento del mundo, sosteniendo que la tierra que pisamos es una especie de isla flotante sobre el agua y con esta similitud explicaba la razón de por qué la tierra temblaba, toda vez que no estaba sostenida sobre una base fija y eso permitiría su tambalear.

Bajo este lente teórico se debe realizar el análisis de la gobernanza climática como una integración de las diversas instituciones tradicionales con una acción colectiva entorno de un propósito o problema en común de manera que se involucran distintos actores de los distintos niveles de la sociedad para implementar acciones que hagan frente a los efectos del cambio climático. (Lindahl, 2018).

Así las cosas, se toma en consideración la gobernanza democrática para buscar formas y mecanismos que permitan identificar la diversidad de escalas, contextos, perspectivas y actores posibles, de manera que exista una integración y estabilidad para realizar acciones coordinadas en pro de soluciones colectivamente aceptadas y deseables a los efectos y consecuencias del cambio climático.

Estos propósitos solamente pueden articularse en el entendimiento de un contexto local que permita estudiar el comportamiento de los actores reales de la gestión del riesgo de desastres, incluyendo a quienes adoptan las decisiones y a los ejecutores de estas.

V. CONCLUSIONES

La conclusión más relevante y práctica del planteamiento se puede evidenciar en que en la evaluación de medio periodo de la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres ha sido tangible la efectividad de las medidas adoptadas desde la gobernanza democrática en el marco del neoinstitucionalismo.

Esto es así, en la medida que las acciones que mejores reportes evidencian son aquellas en las que se ha involucrado a los implicados en la elaboración, implementación y seguimiento de la política pública de gestión del riesgo de desastres en los territorios locales. Así, dentro

de las conclusiones se resalta lo siguiente “*A pesar de los escasos avances logrados a nivel local, las autoridades de las zonas rurales y urbanas han realizado progresos tangibles en la elaboración y aplicación de estrategias de reducción del riesgo de desastres y en la adopción de un enfoque de la toma de decisiones basado en el riesgo. Las redes comunitarias locales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y los Pueblos Indígenas están a la vanguardia de esa labor. Proporcionar a los actores locales un acceso más fácil y sostenible a los recursos financieros y al fomento de la capacidad contribuirá considerablemente a acelerar el ritmo de implementación del Marco de Sendai*” (negritas fuera del texto).

En este estado de cosas, es indispensable entender que una buena gobernanza se desarrolla a partir de la colaboración entre herramientas de planificación e instituciones para la gestión del riesgo de desastres lo que aportará al desarrollo sostenible y a la hipótesis de que en el actual marco de la crisis climática mundial, una adecuada política pública de gestión del riesgo de desastres adaptada al territorio puede ser beneficiosa y convertirse en una variable fundamental e indispensable en la planificación, gestión e integración territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Barry, John. 2002. *Green Political Theory*. Londres: Routledge.

Bassett, Thomas J. y Fogelman Charles. 2013. «Déjà vu or something new? The adaptation concept in the climate change literature». [¿Deja vu o algo nuevo? El concepto de adaptación en la literatura del cambio climático]. Revista *Geoforum*, Volumen 48, pp. 42-53.

Commoner, Barry. 1978. *El círculo que se cierra*. 1ª edición. Plaza & Janes.

Commoner, Barry. 1992. *En paz con el planeta*. Barcelona: Crítica.

De Voogt, D. L., Bisschops, S., & Munaretto, S. (2019). «Participatory social capacity building: Conceptualisation and experiences from pilots for flood risk mitigation in the Netherlands». [Desarrollo participativo de la capacidad social: conceptualización y experiencias de los pilotos para la mitigación del riesgo de inundación en los Países Bajos]. Revista *Environmental Science and Policy*, 99, pp. 89–96. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.05.019>

Diozhkin, V. V. 1983. *Acerca de la ecología*. Moscú: Mir.

- Dobson, Andrew. 1997. *Pensamiento político verde: una nueva ideología para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- Estévez Araújo, José Antonio. 2013. «La influencia del neoinstitucionalismo en el discurso de la gobernanza». *Revista Mientras tanto*. pp. 83-109.
- Jagers, S. C., & Stripple, J. 2003. «Climate Governance beyond the State». *Revista Global governance*, vol. 9, pp. 385 - 399.
- Lindahl, Hans. 2018. *Authority and Globalisation of Inclusion and Exclusion*. Londres: Cambridge.
- Lizardo Narváez, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega. 2009. *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Lima: Comunidad Andina.
- March, James y Olsen Johan. 2009. «Elaborating the New Institutionalism», en Binder, Sara, Rhodes, R. y Rockman, Berth (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press. pp. 3-20.
- Müller, Wolfgang y Kaare Strom. 1999. «Political Parties and Hard Choices», en Müller, Kaare & Wolfgang. *Policy, Office or Votes?*. Melbourne: Cambridge Press University. pp. 1-32
- Persson, Å. 2019. «Global adaptation governance: An emerging but contested domain». [Gobernanza de adaptación global: un dominio emergente pero disputado]. *Revista Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(6). Disponible en: <https://doi.org/10.1002/wcc.618>
- Rhodes, R. A. W. 1996. «The new governance: governing without government». *Revista Political studies*, 44(4). pp.652-667. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rousseau, J.J. 1756. *Carta de Rousseau a Voltaire*. Disponible en: http://rmcps.unam.mx/wp-content/uploads/articulos/123_17_voltaire_rousseau.pdf
- Sati, V. P. 2020. «Increasing Events of Disasters. In: Himalaya on the Threshold of Change». *Revista Advances in Global Change Research* vol 66. Springer, Cham. Aizawl, India. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-14180-6_6
- Strom & Wolfgang. 1999. *Policy, Office or Votes?* Melbourne: Cambridge University Press.

UNISDR. 2015. *Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Resoluciones

Asamblea General de Naciones Unidas, 1965. Resolución 2034 (XX)

Asamblea General de Naciones Unidas, 1968. Resolución 2435 (XXIII) – Asistencia en casos de desastres naturales

Asamblea General de Naciones Unidas, 1989. Resolución No. 44/236 de 22 de diciembre de 1989