

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

CARRERA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

**DISERTACIÓN PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIÓLOGAS CON
MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA GLOBAL DE GESTIÓN DE RIESGOS
Y SU INFLUENCIA EN LA CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
GESTIÓN DE RIESGOS NATURALES Y ANTRÓPICOS EN EL ECUADOR**

Elaborado por:

ANA GABRIELA UVIDIA VÁSQUEZ

SAMANTA XIMENA BANGUERA SALDARRIAGA

DIRECTORA: Mg. CAROLINA VIOLA

QUITO, 2018

Agradecimientos.

A nuestros padres, hermana e hijo por su amor y apoyo incondicional durante este largo y emocionante camino. Por haber sido nuestros pilares fundamentales y motivarnos a continuar día a día, situándose a nuestro lado en las etapas más difíciles y ayudándonos a superar los obstáculos.

A nuestros profesores por habernos guiado y enseñado a generar un pensamiento crítico fundamentado en las ciencias.

A Carolina por su tiempo y dedicación en la construcción de esta investigación.

A Gaby y a Samy por ser amigas que se apoyaron en el transcurso de esta carrera y sobre todo de esta tesis, por haber lidiado con las emociones fuertes de la mejor manera.

Gabriela y Samanta.

Resumen.

La presente disertación está dirigida a la descripción y análisis de la construcción de la gobernanza global de gestión de riesgos y su influencia en la elaboración y consolidación de políticas públicas en el Ecuador para el tratamiento y mitigación de los mismos. La conducción del tema se la realizará a través de la problematización del proceso de construcción de gobernanza global para la gestión del riesgo; considerando el objeto de estudio, haremos uso de la teoría de la sociedad del riesgo que servirá para entender el carácter estructural del mismo en la postmodernidad; además, entre las teorías liberales, la de gobernanza global nos permitirá poner en contexto los procesos e instituciones que han permitido construir esta gobernanza global del riesgo.

La pregunta que se plantea este estudio gira en torno a la incidencia que tiene la agenda global de gestión de riesgos en la construcción de la agenda pública nacional. Esto demanda realizar un análisis detallado de la evolución del diseño institucional para la gestión de riesgos en el Ecuador y de los procesos de construcción de la agenda pública nacional. Este enfoque implica incorporar la teoría de políticas públicas, que nos ayudará a entender el proceso de formación de dicha agenda.

A pesar de los avances logrados, tanto en lo global como en lo nacional, las limitaciones de la gobernanza actual se evidencian en la constante pérdida de vidas humanas en todo el mundo. La sociedad del riesgo global se caracteriza por la repartición democrática de los riesgos; sin embargo las asimetrías y desigualdades se evidencian en la capacidad que tienen estos eventos para generar daño de forma diferenciada en el centro y la periferia del sistema. Esta asimetría también se evidencia en la capacidad de incidir en la construcción de las agendas globales. De ahí la decisión de utilizar la teoría del sistema-mundo para describir los límites de esta gobernanza.

Estos supuestos teóricos han contribuido en la revisión de cómo se ha ido gestando en la práctica el sistema de gobernanza global de gestión de riesgos y la incidencia del mismo en la formación de políticas públicas nacionales referentes al tema.

Para llevar a cabo este estudio, se ha hecho uso de la investigación bibliográfica, fuentes en línea de organismo pertinentes, revisión de diarios nacionales e internacionales y la realización de entrevistas a funcionarios de entidades involucradas en la gestión de riesgos en el Ecuador.

Como principal resultado encontramos que existe una relación entre la agenda global y la agenda nacional de gestión de riesgos; pues, el carácter dependiente del Ecuador determina la influencia del sistema de gobernanza global de gestión de riesgos en la construcción de políticas públicas nacionales enfocadas en esta área. Esto debido a que el régimen de gestión de riesgos, que ayuda a elaborar esta gobernanza, está hecho por y entre Estados que terminan viéndose inmersos en la toma de decisiones de esta agenda y consecuentemente trasladándola a sus políticas locales. Al conformarse una gobernanza global para la gestión del riesgo, esta busca ser legitimada a través de la incorporación de sus lineamientos dentro de las políticas públicas nacionales. Por otro lado, para los Estados periféricos, la coincidencia de las agendas permite el flujo de recursos necesarios para la adaptación y gestión de los riesgos que los acechan.

Índice

Introducción.....	1
CAPÍTULO 1	5
LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA CONSTRUCCIÓN MODERNA DEL RIESGO.....	5
1.1 Introducción.....	5
1.2 Introducción a la gobernanza global del riesgo	6
1.3 El riesgo en la economía capitalista: una forma de entender los desastres naturales y antrópicos.....	9
1.4 El liberalismo en las relaciones internacionales: interdependencia compleja y gobernanza global	13
1.4.1 Teoría de la interdependencia compleja: reflejo de un mundo interconectado.....	15
1.4.2 Gobernanza global: una perspectiva hacia la construcción de un marco conductor y regulatorio de la política internacional.....	21
1.5 De la política global a la política interna: el proceso de construcción de políticas públicas	26
1.5.1 Identificación de los problemas que se incluyen en la agenda política.....	27
1.5.2 Construcción y ejecución de las políticas públicas	29
1.6 La teoría del sistema-mundo en la comprensión de las asimetrías de poder como límite en la toma de decisiones de la gobernanza global	31
CAPÍTULO 2	34
GOBERNANZA Y RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES NATURALES Y ANTRÓPICOS	34
2.1 Introducción	34
2.2 La interdependencia compleja como base para la comprensión de la gobernanza global del riesgo.....	35
2.3 Breve reseña sobre el accionar de la Organización de Naciones Unidas y sus agencias con respecto a gestión de desastres.....	38
2.4 Principales temas abordados y avances de las conferencias mundiales de Yokohama (1994), Hyogo (2005) y Sendai (2015).....	42
2.4.1 Breve síntesis de las resoluciones tomadas previo a las Conferencias Mundiales....	42
2.4.2 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres Naturales, Yokohama 1994	48
2.4.3 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Hyogo 2005	51
2.4.4 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Sendai 2015	54

2.5 Límites a la construcción de una gobernanza global para la gestión de los desastres naturales y antrópicos desde la perspectiva de la sociedad del riesgo	58
CAPÍTULO 3	64
GOBERNANZA GLOBAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL ECUADOR	64
3.1 Introducción	64
3.2 Breve historia de la gestión de riesgos en el Ecuador.....	64
3.3 El fortalecimiento institucional de la gestión de riesgos en el Ecuador en el siglo XXI: la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos	69
3.3.1 El Comité de Operaciones de Emergencias (COE).....	73
3.4 La influencia del sistema de gobernanza global de gestión de riesgos en la construcción de políticas públicas en el Ecuador	78
3.5 Límites y retos para la política pública de gestión de riesgos en el Ecuador: el caso del terremoto del 16 de abril del 2016	89
3.5.1 Primeras acciones emprendidas para enfrentar el desastre	90
3.5.2 Respuesta ante la crisis.....	91
3.5.3 La estructuración de la respuesta y mitigación al terremoto de abril del 2016 según cuatro actores.....	93
3.5.4 Reflexiones finales sobre el caso del terremoto	102
Conclusiones.....	105
Recomendaciones.	113
Bibliografía.....	115
Anexos.....	120
Glosario.....	120

Introducción.

Los procesos de construcción de una política mundial se han ido fraguando a través de los siglos. Sin embargo, no será hasta el final de la I Guerra Mundial cuando surgirá la idea de la creación de organizaciones supranacionales para la solución de problemas globales (el primero de ellos el mantenimiento de la paz). De ahí surgirá la idea de la Sociedad de Naciones, aunque ésta no pudo consolidarse a plenitud. Será después de la II Guerra Mundial cuando los Estados vencedores del conflicto comprenderán la importancia de crear una institucionalidad a través de la cual se pueda mediar y gestionar problemas globales a nivel internacional. Es así que surge la Organización de Naciones Unidas en 1945, organismo en el cual se fueron construyendo instituciones encargadas de tratar temas relevantes para sus estados miembros. Además, esta organización sirvió para promover nexos y acuerdos entre naciones con ideales o problemáticas semejantes, de esta manera se empieza a consolidar una nueva esfera mundial en la cual son más factibles las interacciones políticas, económicas y sociales (Steans, Pettiford, Diez y El-Anis, 2010).

La creación de un espacio como la Organización de Naciones Unidas en donde convergen actores mundiales para tratar temas relevantes a su bienestar e intereses, ha permitido que muchos asuntos con repercusión mundial sean tomados en cuenta. Tal ha sido el caso de la gestión del riesgo, que debido a su importancia ha demandado la creación de un sistema de gobernanza global que guíe el accionar de los Estados en este tema.

En este sentido cabe entender el por qué la gestión del riesgo adquiere tal relevancia. Para ello, hay que mencionar que en el contexto de una sociedad capitalista globalizada la producción industrial desmedida ha producido un incremento en el nivel del riesgo generando inconvenientes para el medioambiente y los grupos humanos, convirtiéndose en un problema estructural en la sociedad postmoderna (Beck, 1998). Es por ello que desde los años 60 la preocupación por hacer frente a los riesgos producto de los desastres naturales y antrópicos ha ido tomando mayor importancia dentro de la esfera internacional (UNISDR, 2017).

Es así que mediante foros y conferencias surgen resoluciones que han ido construyendo un régimen internacional de gestión de riesgos, el cual a su vez contribuye a formar una gobernanza global de dicho tema posibilitando concretar una agenda para gestionar los riesgos.

Este régimen ha tenido como fin estructurar una serie de normas comunes que se enfocan en la mitigación y reducción de los riesgos naturales y antrópicos, siendo su misión el trabajo en pro de la construcción de una cultura de prevención y disminución de los efectos de los desastres, promoviendo la adopción de estas medidas por parte de los Estados. Esto permitiría la creación de conocimiento colectivo alrededor de las amenazas del riesgo al desarrollo de los Estados y de sus pueblos.

La inmersión de este conjunto de reglamentos al interior de las fronteras nacionales, se ve ligada a la construcción de marcos que surgen después de un proceso de negociaciones y que encaminan las acciones a tomar. Así pues, las construcciones nacionales sobre gestión de riesgos guardan concordancia con los lineamientos internacionales, provocando una homogeneidad de conceptos respecto al tema.

En el ámbito nacional, las nociones asentadas sobre gestión de riesgos por medio de procesos de la política mundial encuentran su espacio y se manifiestan a través de políticas públicas. Estas políticas nacen de la necesidad de propiciar un sentido de seguridad a los habitantes asentados dentro del territorio, y a su vez proporcionar, desde el Gobierno Central, las herramientas que permitan a la población lidiar con los riesgos provenientes tanto de la naturaleza como del hombre, fortaleciendo su nivel de resiliencia.

En el Ecuador, desde el año 2008, se ha vivido un proceso de fortalecimiento de la institucionalización de la gestión del riesgo a nivel nacional: la construcción de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos. Estos han sido hitos que han generado un progreso en el tema, constituyendo un esquema de gobernanza nacional que pretende manejar los riesgos de manera adecuada, dentro de un marco de seguridad nacional.

Es así que la presente tesis parte de un enfoque descriptivo-analítico para detallar los aspectos más relevantes sobre la construcción de la gobernanza global de gestión de riesgos y su influencia en la elaboración y consolidación de una política pública enfocada en riesgos en el Ecuador; con el fin de, en el transcurso de la investigación, contestar a la pregunta ¿El sistema de gobernanza global de gestión de riesgos naturales y antrópicos ha influido en la construcción y diseño de una política pública para la prevención y mitigación de desastres en el Ecuador?

A fin de problematizar teóricamente el objeto de estudio, el primer capítulo expondrá las teorías principales que nos permitirán explicar el proceso de construcción de la gobernanza global de gestión de riesgos. El concepto de gobernanza global proviene de los estudios liberales de las relaciones internacionales. Así también para comprender la edificación de esta gobernanza del riesgo, la teoría de la sociedad del riesgo nos explicará el carácter estructural de este tema. Además, la teoría de políticas públicas nos permitirá adentrarnos en la constitución de una agenda nacional enfocada a este tópico, terminando con la consideración de la teoría del sistema-mundo que nos posibilitará observar los límites de dicha gobernanza en la asimetría de los actores.

Posteriormente, en el segundo capítulo, haremos un breve recorrido por la historia de la conformación de un régimen internacional para la gestión de riesgos (inserto en el sistema de gobernanza global de riesgos), el cual ha sido tratado y discutido en el seno de la Organización de Naciones Unidas. Para esto, revisaremos los actores involucrados, así como también el surgimiento de organismos encargados de tratar el tema. De esta forma podremos observar como la gobernanza de gestión de riesgos ha ido modificándose a través de las tres conferencias mundiales realizadas a propósito de este tema.

Finalmente, en el tercer capítulo se analizará la influencia de la gobernanza global de gestión de riesgos y el régimen establecido para dicho tema, en la construcción y consolidación de políticas públicas que contribuyan a lidiar con los efectos negativos de los desastres naturales y antrópicos; Aquí revisaremos el caso del terremoto de abril de 2016 como un ejemplo que permita revisar las acciones concretas del Estado y cómo el conjunto de políticas públicas creadas para gestionar el riesgo ha sido aplicado en el tratamiento de una catástrofe.

Para cumplir con estos objetivos se hará uso de la investigación bibliográfica, con el fin de obtener información de fuentes secundarias que permitan una comprensión teórica y de los procesos institucionales pertinentes al tema; así también se recurrirá a diarios nacionales e internacionales y páginas web de las instituciones pertinentes. Además, en el acápite final del último capítulo se hará uso de métodos cualitativos, pues mediante entrevistas se intentará obtener una visión de primera mano sobre el caso de estudio que es el terremoto de abril de 2016.

El desarrollo del presente trabajo puede ser visto como un documento en el que convergen elementos teóricos y normativos sobre la gestión de riesgos, los cuales permiten al lector adquirir nociones importantes respecto al tema, constituyéndose así como un aporte que introduzca a un conocimiento elemental e incentive a futuras investigaciones.

CAPÍTULO 1

LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA CONSTRUCCIÓN MODERNA DEL RIESGO

1.1 Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo poner en contexto las teorías que nos permitan llevar a cabo la descripción y análisis de la conformación de la gobernanza global en relación a la construcción de la Agenda Internacional de Gestión de Riesgos y la incidencia de la misma en la creación de las políticas públicas nacionales para gestión de riesgos.

Con el fin de alcanzar este objetivo en primer lugar realizaremos un preámbulo que explica a breves rasgos los antecedentes del sistema de gobernanza global y cómo la gestión del riesgo es objeto del mismo. A continuación, pondremos en contexto la teoría de la sociología del riesgo de Beck con el fin de conocer el carácter estructural del riesgo en la postmodernidad, el cual está determinado por la agresividad del modo de producción capitalista en su fase actual de desarrollo.

Siguiendo con el capítulo, desde la perspectiva liberal describiremos el funcionamiento de la política y las relaciones internacionales mediante la interdependencia compleja y la explicación de los procesos e instituciones que permiten la consolidación de la gobernanza global. De esta manera se entenderá cómo la gestión de riesgos se incluye en la agenda política global demandando un esquema de gobernanza que responda a los retos que generan los riesgos naturales y antrópicos en la postmodernidad sobreindustrializada, penetrando además en la agenda de políticas públicas nacionales.

Para finalizar, consideramos que la teoría del sistema-mundo de Wallerstein nos permite poner en relevancia una de las limitaciones de este sistema de gobernanza global enfocado en la reducción del riesgo, esta es la asimetría de poder que se visualiza en los procesos de toma de decisiones donde se crean los diseños institucionales y las directrices mundiales dirigidas a este tema.

Para ello, se realizará un análisis documental de autores pertinentes a cada tema que permita la sistematización de la información para generar un conocimiento claro sobre los contenidos a tratar en el actual capítulo, los cuales nos dan apertura para entender la configuración de la Agenda Internacional para Gestión de Riesgos de desastres naturales y antrópicos. La confrontación entre teorías críticas y liberales en la lectura de esta problemática responde a la intención de comprender las grietas y debilidades que persisten en el actual esquema de gobernanza global del riesgo.

1.2 Introducción a la gobernanza global del riesgo

El panorama mundial actual es el producto de los hechos acontecidos a través de los años, los cuales han propiciado las bases para el presente sistema internacional. Estos hechos traspasaron las barreras fronterizas de un pueblo o nación, involucrando a varios Estados y dando como resultado el surgimiento de un sistema político internacional que ha servido como espacio para la toma de decisiones de incidencia mundial.

En 1945, al término de la II Guerra Mundial, el panorama internacional entrará en un proceso acelerado de transformación. Con el Acuerdo de Yalta se repartió Europa en tres zonas, la Europa Oriental perteneciente al régimen comunista, la Europa Occidental al régimen capitalista y algunas regiones y Estados que se declararon imparciales. En esta fase empieza a forjarse un período de tensión entre dos súper potencias mundiales, Estados Unidos con su ideología capitalista y por otro lado la Unión Soviética con el comunismo. Estas dos se proponían obtener el poderío hegemónico en el mundo, expandiendo su esfera de influencia, este período es denominado la Guerra Fría (Kissinger, 2001).

El período de la Guerra Fría se caracterizó por el avance y conquista de nuevos territorios y aliados mediante la expansión de dos ideologías políticas adversas: la capitalista y la social comunista. En este período fue evidente la tensión que existía en el mundo por la amenaza de la destrucción nuclear, esto se vio reflejado en la crisis de los misiles de Cuba, cuando en octubre de 1962 funcionarios estadounidenses del gobierno de Kennedy alertaron sobre la construcción de rampas de lanzamiento de misiles de medio alcance en las costas cubanas por parte de la Unión Soviética, encendiendo las alarmas en el gobierno de Estados Unidos, ya que tal

demostración de poderío armamentístico representaba un gran peligro para el mundo (Zorgbibe, 1997). Es así que en esta fase se aprecia un incremento de las amenazas nucleares, aumentando la preocupación por frenar los riesgos que acarrear dichas amenazas.

En 1945 también acudimos a la formación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual nace con la misión de ser una organización conformada por Estados libres y soberanos que gestionaran y mantuvieran la paz y la seguridad global (Steans, Pettiford, Diez y El-Anis, 2010). La postura de la consolidación de este organismo internacional vino impulsada por el presidente Roosevelt, con quien los ganadores aliados podrían conformar el bloque de los cuatro policías (Estados Unidos, Gran Bretaña, China y la Unión Soviética) quienes deberían cuidar de las relaciones políticas que se gestaban en el mundo con el fin de evitar una posible nueva guerra mundial (Zorgbibe, 1997).

Con el tiempo, la ONU evolucionaría incorporando diversos temas de interés y relevancia dentro de su agenda de desarrollo, es así que dentro de este organismo intergubernamental fueron creándose diversas agencias que debían encargarse de tratar los temas de interés de la sociedad internacional, entre ellas PNUD, UNISDR, ACNUR, etc.; esto con el fin de que los Estados lograsen llegar a acuerdos y cooperasen entre sí para evitar posibles guerras que podrían significar la destrucción del mundo (Steans, Pettiford, Diez y El-Anis, 2010). Es decir se busca cambiar las coaliciones bélicas por regímenes internacionales (Keohane, 1993) y esquemas de gobernanza global (Viotti y Kauppi, 2012), en nombre de la paz y la salud de los mercados.

Todos estos sucesos internacionales han transcurrido dentro de un espacio concreto, el cual es nombrado como sociedad internacional. Ésta es “un ámbito espacial y global en el que se desarrollan un amplio conjunto de relaciones entre grupos humanos diferenciados, territorialmente o geográficamente organizados y con poder de decisión” (Bull, 1984 en Pereira, 2001: 38). Es por ello que se van creando distintos tipos de procesos para fomentar modelos de sociedades conjuntas. Pereira (2001) dice que la sociedad internacional se encuentra sumergida en un proceso evolutivo hacia una comunidad internacional, en la cual se han ido involucrando cada vez más actores como los organismos internacionales, empresas multinacionales, movimientos políticos internacionales, sindicatos, agrupaciones religiosas, etc. De esta manera,

se genera una competencia con el Estado (antes el principal actor de las relaciones internacionales según los realistas) por obtener el protagonismo descentralizando y distribuyendo este poder entre los grupos de influencia que monopolizan la economía y a través de esto las diversas esferas sociales y políticas, en cada una de sus áreas geográficas.

Lo mencionado anteriormente ha contribuido a la conformación de procesos e instituciones que permitan guiar la política y las relaciones entre las distintas naciones, constituyéndose de esta forma un sistema de gobernanza global (Viotti y Kauppi, 2012). Es así que vemos cómo el mundo es cada vez más interdependiente en sí mismo y las sociedades se dan cuenta de sus dificultades y posibles soluciones. Esta sociedad internacional se vuelve consciente de las limitaciones del planeta, tanto geográficas como de recursos, al darse cuenta de una posible destrucción mundial, lo que los impulsa a tratar de establecer acuerdos mediante reglas e instituciones comunes, es decir un orden internacional que sirva para la construcción de normativas (Viotti y Kauppi, 2012).

En este punto podemos mencionar cómo la gestión del riesgo se ha ido convirtiendo en un tema que ha convocado la atención mundial y ha propiciado la construcción de un marco normativo que lo prevenga y lo trate.

Para entender por qué la gestión del riesgo es tan importante en nuestra sociedad, es necesario mencionar una de las razones que lo ha acrecentado en los últimos años: el modelo de producción capitalista y el proceso de tecnologización a gran escala que lo caracteriza en su fase actual (Beck, 1998). Este sistema se ha ido transformando a través de los siglos en un afianzado proceso de producción devorador e incesante, el cual se torna más agresivo con el transcurrir de los años. Como menciona Beck (1998), los avances tecnológicos propician el surgimiento de amenazas y peligros globales que son producto de un sistema de producción desmedido que agota los recursos naturales y promueve desfases en la naturaleza que acarrearán riesgos para la población mundial.

En este sentido podemos añadir que el sistema capitalista con sus avances tecnológicos en pro de la producción también ha generado riesgos producto del desarrollo de la energía nuclear, ocasionando que los riesgos se conviertan en una amenaza global que traspasa las

fronteras nacionales y que no toma en cuenta las diferencias sociales, por lo que es repartido a toda la sociedad mundial (Beck, 1998).

Sin embargo, hay que aclarar que el riesgo no solamente está determinado por las acciones del ser humano sino que la naturaleza también produce riesgos mediante sus cambios, que en muchas ocasiones son impredecibles como los terremotos o avalanchas. Lo que llevó a que la primera Conferencia Mundial sobre gestión de riesgos de Yokohama (1994), organizada por ONU, se enfocara sólo en los desastres naturales; posteriormente en las Conferencias de Hyogo y Sendai se empieza a considerar los desastres antrópicos bajo un cambio de enfoque influenciado por un aumento del riesgo en la sociedad producido, como dice Beck (1998), por el modelo de desarrollo capitalista.

Debido a estas consideraciones, el problema del riesgo mundial concierne a todos los Estados y organismos internacionales que se ven abocados a la creación de una política internacional que ayude a hacer frente a los riesgos que amenazan a las poblaciones humanas de nuestro mundo. Es por ello que la creación de una política enfocada en la reducción de riesgos naturales y antrópicos adquiere mayor relevancia dentro del sistema de gobernanza global, propiciando que los Estados y organizaciones internacionales se vean impulsados a relacionarse entre sí para la creación de una política de gestión de riesgos que permita afrontar y prevenir los estragos causados por las catástrofes, ya que si cooperan entre sí es más fácil hacer frente al riesgo que aqueja a todas las sociedades.

1.3 El riesgo en la economía capitalista: una forma de entender los desastres naturales y antrópicos

Adentrándonos en nuestro objeto de estudio (el cual es la descripción y análisis de la construcción del sistema de gobernanza global de gestión de riesgos y su influencia en la elaboración de políticas públicas en el Ecuador para mitigar y tratar los mismos), consideramos necesario introducir la teoría de la sociedad del riesgo desarrollada por Ulrich Beck. Este importante trabajo nos proporciona pistas para poder entender la importancia de este tema en la sociedad global actual, es decir una sociedad más interdependiente, profundamente globalizada y a su vez descarnadamente desigual.

Cómo será profundizado posteriormente en el acápite sobre las políticas públicas, un aspecto que éstas requieren para alcanzar un lugar dentro de la agenda política es ser consideradas como problemas sociales (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012). Ésta noción no excluye a la esfera de la política internacional, es así que Beck (1998) menciona que una vez que los riesgos son aceptados como una realidad a través del reconocimiento social, éstos tienen repercusiones en diversos entornos, entre ellos el político. Es decir, el reconocimiento del riesgo como una amenaza real por parte de la mayoría de la sociedad exige una respuesta política.

Beck desarrolla su teoría del riesgo a partir de la reconstrucción histórica del desarrollo del modo de producción capitalista, este proceso estará marcado por la industrialización y la economización del mundo. Si bien el desarrollo industrial y tecnológico acelerado se acompañará con la promesa de una nueva era de bienestar global, los hechos demuestran que ha profundizado la desigualdad, teniendo además como efecto colateral el incremento de las situaciones de amenaza e inseguridad. Un modelo desarrollado bajo la lógica del consumo desmedido y la acumulación sin fin, a partir de la acaparación insostenible de recursos que se convierten en materia prima para servir a la lógica de la producción capitalista (Beck, 1998).

El hecho que marca un antes y un después en la consideración del riesgo según Beck (1998) fue la catástrofe nuclear de Chernobyl, ciudad en donde existía una de las centrales nucleares más grandes del mundo. Su destrucción generó un gran impacto mundial, ya que antes de este suceso no existía la preocupación por generar medidas de prevención y acción en el caso de un desastre nuclear que no fuese causado por una guerra (Beck, 1998). Este accidente desencadenó un sin número de consecuencias nocivas para el medio ambiente y la población más allá de las fronteras del territorio donde sucedió, poniendo en evidencia el impacto global de la amenaza atómica no determinada por motivos bélicos. Como consecuencia de la catástrofe, la radiación y contaminantes tóxicos traspasaron las fronteras viajando miles de kilómetros, afectando a poblaciones de otras naciones por décadas (Carbajosa, 2006). Es así que el riesgo adquiere un nuevo significado y alcance, ocasionando temor por la destrucción de la tierra y la vida humana.

El riesgo surge dentro del marco de la sociedad clásica industrializada capitalista. El reparto inequitativo y desigual de la riqueza fue determinante para crear una estratificación social y el surgimiento de nuevas dificultades para las poblaciones. La idea motora era producir más para así conseguir mayor progreso, este postulado trajo consigo nuevos riesgos en la

sociedad. Es importante destacar que la familia era el núcleo social y cultural en la primera fase de modernización, pero posteriormente pasamos a una segunda fase que se denomina globalización, en donde se impone el desarrollo de las tecnologías, produciéndose un incremento en la individualización y la preocupación por el riesgo desde una perspectiva individual, extendiéndose también al plano institucional (Beck, 1998).

El hombre ha generado tantos daños a la naturaleza y el medio ambiente, por lo que se ve obligado a fomentar medidas de contingencia, para evitar o hacer frente a los desastres que en gran medida son consecuencia de la influencia destructiva del sistema industrial basado en una economía capitalista, a la que no le importa la degradación del medio físico y geográfico con tal de satisfacer las demandas de la lógica mercantil de consumo desmedido. Los países industrializados, al tener niveles de consumo elevados, necesitan de mayor producción diaria, esto ocasiona perjuicios en la naturaleza industrializada¹ (Beck, 1998).

La dinámica del peligro no respeta fronteras, elimina todas las distinciones de la modernidad y sobrepasa a las zonas protegidas (Beck, 1998), esto en gran parte, son efectos globales de la contaminación. “Existe una mezcla de la naturaleza y sociedad, en donde el peligro vence a todo lo que pudiera ofrecerle resistencia” (Beck, 1998: 12). La naturaleza es integrada dentro del sistema industrial, que se apropia y hace uso excesivo de sus recursos.

La sobreexplotación de la naturaleza encaminada a servir a la acumulación de capital, origina una inequitativa repartición de la riqueza, además, causa irremediables daños al medio ambiente, generando desastres naturales como: inundaciones o sequías producto de la deforestación, huracanes a raíz del calentamiento global, entre otros. Esto tiene repercusiones en la distribución de los efectos sobre la población, aquejando mayoritariamente a las poblaciones vulnerables y de escasos recursos económicos, imposibilitando su capacidad de respuesta frente a los desastres (Lavell, 1993).

Según Beck (1998) la negación de los daños ligados al consumo desmedido, constituye una tesis que otorga poder a los grupos privilegiados para establecer que sus intereses y su realidad corresponden a todo el conjunto social. Es decir, que las estratificaciones sociales bajas

¹ Esto hace referencia a que la naturaleza ha entrado en un proceso de dominación del hombre y se la utiliza para obtener los recursos, diferenciados de la naturaleza pura, la cual no ha sido intervenida por el ser humano y se encuentra en estado salvaje.

y medias se vean reflejadas en el patrón impuesto por la clase dominante. Es necesario recalcar que la realización de sus intereses niega la posibilidad inminente de un riesgo, pero cuando los mismos son ineludibles, deciden que es momento de actuar tomando medidas para contrarrestar los efectos del consumo capitalista; siendo esta una acción egoísta.

Habría que decir también que los dueños de los medios y modos de producción se ven exentos de la responsabilidad de los daños causados en el proceso. Para ello, transmiten la lógica de sus deseos de alcanzar una alta industrialización y beneficios económicos, los cuales son impuestos de manera en que la sociedad termina aceptándolos como norma, de este modo ellos consiguen que la sociedad globalizada les exima de la responsabilidad.

A lo largo de la historia miles de personas en todo el mundo han tenido que enfrentarse de forma inmediata a consecuencias adversas como pérdidas humanas y materiales, generadas por los desastres naturales. En *Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso*, se menciona que

los desastres son fenómenos de carácter y definición eminentemente social, no solamente en términos del impacto que los caracteriza, sino también en términos de sus orígenes, así como de las reacciones y respuestas que suscitan en la sociedad política y civil (Lavell, 1993: 1).

Según lo citado, los seres humanos son en gran parte los responsables de los procesos en los que se desarrollan. Esto se debe a todo el desgaste que se ha producido en la naturaleza, conduciéndola a cambios inesperados, por ello la necesidad de responder de manera más organizada. En esta medida, notamos que la preocupación por hacer frente a los desastres naturales y a sus consecuencias sobre las poblaciones afectadas ha ido creciendo y tomando mayor importancia en las sociedades, desde un punto de vista académico, científico pero principalmente político.

La concepción de la postmodernidad según Beck (1998) incluye una preocupación por el medio ambiente y el tratamiento de los residuos tóxicos a nivel global. Esto se debe a que los riesgos transgreden los límites geográficos de los Estados, dando paso a una especie de democratización de los efectos del riesgo, es decir que éste sea repartido de manera global afectando de forma asimétrica a todas las naciones (Beck, 1998). Esta idea conduce a la consolidación de un imaginario de sociedad insegura, a la cual se debe dar respuesta creando una serie de medidas para lograr la construcción de una seguridad colectiva.

El riesgo ya no puede ser tomado de forma individual, sino que debe incluir a la colectividad, permitiendo la unión de sociedades diversas, ya que éste afecta de manera global, debido a los efectos crecientes de la economización del mundo (Beck, 1998).

Por otra parte, dentro de la temática del riesgo y debido a la crisis ambiental planetaria es necesario también hacer referencia al concepto de desastre natural. Los desastres naturales son fenómenos catastróficos de origen natural como terremotos, tsunamis, huracanes, desbordamientos de ríos, deslizamientos de tierra, tornados, sequías, entre otros. Estos ocasionan muchas pérdidas humanas y materiales, afectan los principales servicios públicos y al medio ambiente, todo esto puede exceder la capacidad de respuesta de los pueblos o ciudades afectados y también del Estado del que son parte (UNISDR, 2017). En este punto cabe mencionar que si bien los desastres naturales constituyen un riesgo, no todos los riesgos están dados por los desastres naturales.

Para finalizar, la sociedad del riesgo, incluye la idea de que la economía capitalista impone un sistema funcional al mercado que degrada el medio ambiente y provoca repercusiones en la vida cotidiana del funcionamiento social, repartiendo de manera general las consecuencias (Beck, 1998). Sin embargo, la capacidad de respuesta de los diferentes estratos sociales no es la misma, siendo los menos afortunados o pobres quienes deben cargar con el peso de los perjuicios económicos, sociales y sobre todo humanos (Lavell, 1993). Es aquí donde incorporamos a la capacidad de respuesta como un nuevo elemento fundamental para analizar las características de las soluciones que dan a las catástrofes las instituciones de países en vías de desarrollo, como el caso del Ecuador.

1.4 El liberalismo en las relaciones internacionales: interdependencia compleja y gobernanza global

A través de los años, distintas visiones han tratado de explicar el comportamiento de los actores dentro del sistema internacional. Dicho comportamiento ha ido evolucionando de acuerdo a los momentos históricos, las condiciones y las motivaciones de los encargados de la toma de decisiones a nivel interno de cada nación. Es así que encontramos diferentes perspectivas que intentan prevalecer y materializar el ideal del funcionamiento del mundo.

Para analizar el liberalismo se debe comenzar apuntando hacia el tema focal de esta doctrina: el individuo como base de su análisis (O'Brien y Williams, 2007). La importancia de éste viene dada por su capacidad de razonamiento y su naturaleza buena, el primer punto implica que puede progresar a través del conocimiento y el segundo, que su naturaleza es moldeable. También se concibe en el seno liberal la idea de que la democracia y el capitalismo de mercado acrecientan la libertad humana (Karns y Mingst, 2010).

En la visión liberal del Estado, se manifiesta que la democracia es el fundamento para un mundo interconectado a través de relaciones pacíficas; entre Estados democráticos no pueden existir conflictos, pues son el modelo de un correcto accionar (Viotti y Kauppi, 2012). Por lo que se entiende que son los Estados no democráticos y grupos que salen fuera de lo impuesto por las leyes quienes crean los enfrentamientos a nivel internacional.

Para los liberales la colaboración y el trabajo conjunto crean interacciones entre los diversos actores del sistema internacional, permitiendo el surgimiento de la prosperidad, la armonía y la paz en dicho sistema (O'Brien y Williams, 2007). Para ello, el correcto uso de los canales de diálogo y coordinación es primordial, lo que lleva a la creación de organismos internacionales que sean capaces de liderar ideales y a su vez guiar el accionar de los diferentes Estados que se adhieren a estas prácticas, lo que promueve que la sociedad internacional se aleje del dominio del Estado, creando una situación en la que intervienen diferentes actores representantes de varios sectores del sistema (Viotti y Kauppi, 2012). De esto se puede deducir la imagen de la factibilidad y formación de un gobierno global.

Dicho esto, se asume que la visión liberal está comprometida con la interpretación de las condiciones que permiten la colaboración y cooperación como medio para lograr la estabilidad del sistema, permitiendo la participación de diversos actores además de los Estados como organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones transnacionales, etc. (Viotti y Kauppi, 2012). De esta manera se procura un análisis acorde a los elementos y actores participantes en el contexto de la realidad contemporánea.

Si bien los postulados liberales abarcan gran parte de las características que son observadas en el sistema mundial, es importante tomar en cuenta que dentro de esta doctrina han surgido teorías que explican diversas condiciones y cuyo estudio está enfocado en

determinados objetivos. Estas teorías difícilmente pueden formar un todo, pero se encuentran unidas por las características generales del liberalismo (Viotti y Kauppi, 2012). A continuación se detallarán dos enfoques relevantes, que nos permitirán analizar en profundidad el surgimiento de los esquemas de gobernanza para la gestión global del riesgo.

1.4.1 Teoría de la interdependencia compleja: reflejo de un mundo interconectado

A nivel teórico, la interdependencia compleja propone un modelo que intenta describir el tipo de relaciones entre diversos actores y la forma en la que éstas estructuran el sistema internacional a partir de la segunda Guerra Mundial. El modelo tradicional (realista) que describe la política mundial deja de ser preciso en cuanto a la representación de los acontecimientos que se desarrollan a nivel internacional, es por ello que académicos e investigadores consideran la necesidad de establecer un nuevo marco teórico coherente con los cambios que se gestaban en el panorama mundial.

De esta manera es como Robert Keohane y Joseph Nye proponen un tipo ideal que explica un conjunto de condiciones en las que se desenvuelve el mundo de la postguerra. Sin embargo, ambos autores son enfáticos al mencionar que de ninguna manera este tipo ideal es el reflejo exacto de las relaciones internacionales, ya que para tener una explicación adecuada se deberá recurrir a otros enfoques (Keohane y Nye, 1988).

En su explicación más simple la interdependencia puede entenderse como la mutua dependencia que se crea entre los actores que confluyen en el sistema internacional. La política global de interdependencia tiene como rasgo el hecho de que determinadas acciones entre actores de distintas nacionalidades encuentran efectos recíprocos. Cuando estas interacciones generan costos recíprocos significativos existe interdependencia, incluso cuando estos costos pueden ser de naturaleza simétrica o asimétrica -siendo ésta la más común- (Keohane y Nye, 1988).

Con el fin de poseer un marco teórico más amplio que ilustre a detalle los nuevos aspectos de la política internacional, Keohane y Nye (1988) proponen el marco analítico de la

interdependencia compleja, la cual toma en cuenta la participación activa de diversos actores del sistema mundial, así como las diversas interacciones que surgen entre ellos.

A continuación se detallan varios aspectos que deben ser entendidos antes de utilizar la interdependencia compleja como parte de un modelo explicativo para el análisis de nuestro caso de estudio.

a) Actores principales

El realismo proponía una visión en la que el Estado era el actor más importante y dominante en los asuntos políticos a nivel mundial y la integración de los mismos estaba basada en los intereses nacionales (Keohane y Nye, 1988). Esta perspectiva dejaba de lado al resto de integrantes del sistema mundial, quienes bajo esta visión no tenían ningún rol en el desarrollo de las relaciones internacionales.

Por su parte, la perspectiva de Keohane y Nye es más amplia en cuanto a la determinación de los actores que confluyen en el sistema mundial. Su análisis toma en cuenta no solo a los Estados, sino a las diferentes agencias estatales, las corporaciones transnacionales o los actores que intervienen en la política interna, cuyas preocupaciones trascienden los límites nacionales y se convierten en temas de importancia mundial (Keohane y Nye, 1988). En este sentido hay que señalar que los temas de política interna al transformarse en problemas de competencia internacional permiten que más actores se involucren en las interacciones que surgen, ocasionando una mayor confluencia de protagonistas.

Es así como dentro de la política internacional de la interdependencia encontramos Estados, corporaciones transnacionales (bancos, empresas multinacionales, etc.), movimientos sociales transnacionales, ONG, organizaciones internacionales, entre otros (Keohane y Nye, 1988). Cada uno de estos actores juega un rol preponderante en el sistema internacional pues las diferentes decisiones y acciones que toman, contribuyen a la formación del sistema mundial como lo conocemos.

En cuanto a las organizaciones internacionales, cabe mencionar que su proposición de normas y procedimientos contribuye a formar los regímenes internacionales, cuyos acuerdos tienen repercusiones en las relaciones de interdependencia (Keohane y Nye, 1988).

Las conexiones entre los diversos actores del sistema internacional pueden agruparse en relaciones interestatales que se dan entre Estados, los medios de interacción regulares que ya habían enunciado los realistas; relaciones transgubernamentales cuando las diferentes agencias estatales tienen libertad de acción, dejando de lado el supuesto de que los Estados actúan como unidades y permitiendo la actuación de las subunidades de los gobiernos nacionales; y las relaciones transnacionales que surgen cuando se reconoce que existen más actores que solo los Estados (Keohane y Nye, 1988).

Es así que las relaciones entre agencias del Estado y corporaciones multinacionales son cada vez más comunes; así también lo son los vínculos que se crean entre grupos que defienden causas sociales, los cuales terminan compartiendo ideales al igual que información, lo que contribuye a que su campo de acción e influencia se amplíe (Keohane y Nye, 1988).

De esta manera observamos cómo los diferentes sujetos participantes del sistema internacional encuentran cabida en el mismo y constituyen redes de conexión que les permite sobresalir convirtiéndose en actores cuyo rol ayuda a consolidar un sistema de múltiples integrantes, además que en ocasiones la participación de los diferentes actores contribuye a solucionar conflictos a nivel internacional, como es el caso de las ONG que se involucran en problemáticas sociales que tienen relevancia a nivel mundial.

Sin embargo, hay que considerar que en cuanto se refiere al alcance de sus objetivos, los distintos actores internacionales pueden resistirse a dejar de lado sus intereses (Keohane y Nye, 1988). Así también hay que apuntar que la manera en que los actores planifican sus objetivos varía; por un lado los Estados definen sus metas por área, los actores transgubernamentales establecen objetivos que no siempre están definidos y por su lado los actores transnacionales tienen libertad para definir sus propias metas (Keohane y Nye, 1988).

b) Características principales

La interdependencia compleja presenta tres características que resultan claves al momento de analizar un caso de estudio bajo esta perspectiva.

Canales múltiples: Los diversos medios de transporte y de comunicación que son productos de los avances científicos y tecnológicos surgidos en los últimos tres siglos, han permitido que las conexiones entre los actores y sujetos del sistema mundial se creen de manera rápida y eficaz (Keohane y Nye, 1988). Es así como podemos encontrar a los diferentes actores enlazados para compartir ideas o realizar negociaciones.

Esto contribuye a crear diversos tipos de vínculos que ayudan a conectar a los diferentes actores del sistema mundial, estos canales de conexión pueden ser de tres tipos: relaciones interestatales, transgubernamentales (deja de lado el supuesto de que el Estado es una unidad cohesionada y que solo funciona en conjunto) y transnacionales (poniendo en relevancia que ya no son sólo los Estados quienes participan en las relaciones que surgen en el sistema internacional) (Keohane y Nye, 1988).

Esta facilidad en la comunicación y la conectividad crea condiciones en las que las decisiones que se toman trascienden las fronteras nacionales y adquieren una dimensión internacional “borrando las fronteras entre política interna y externa, y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior” (Keohane y Nye, 1988: 42).

Ausencia de jerarquía en los temas de la agenda de relaciones interestatales: Los temas a tratar dentro de la agenda de relaciones interestatales no tienen una prevalencia jerárquica alguna, pues la misma se han tornado más amplia y variada en cuanto a temas a convenir. Esta agenda involucra los asuntos exteriores de los diferentes gobiernos, y la misma es el reflejo de los temas de interés nacional (Keohane y Nye, 1988). Este hecho implica que la agenda internacional se enriquezca con temas de relevancia para varios actores. Al no existir el predominio de un tema en concreto, la posibilidad de traer a colación diversos temas toma importancia y constituye una forma que retrata de manera correcta las interacciones que se dan entre varios gobiernos.

Con el fin de evitar inconvenientes, los diferentes temas deben ser coordinados de manera adecuada, puesto que de no manejarse con precaución, pueden crearse molestias en los diversos actores, lo que puede dar paso a asociaciones que pretendan desestabilizar el sistema y crear conflicto (Keohane y Nye, 1988).

Menor papel de la fuerza militar: Si en el pasado el uso de la fuerza militar era el principal recurso para lograr los fines que se proponía un Estado, en la actualidad el uso de esta fuerza debe ser profundamente reflexionado antes de intentar iniciar una acción, pues los costos que puede acarrear serían muy altos (Keohane y Nye, 1988).

Sin embargo, Keohane y Nye (1988) también indican que la amenaza del uso de la fuerza militar puede constituirse como un recurso importante cuando se trata de negociaciones entre bloques rivales, de esta manera se puede evitar ser atacado por potencias antagónicas, por lo que la amenaza latente (aunque no de manera directa) puede funcionar como una forma de protección propia y de sus aliados. De esta manera un Estado puede usar la amenaza de la fuerza militar para conseguir influencia política. Aunque hay que mencionar que muchos países industrializados se sienten más seguros de la escasa probabilidad que tienen de sufrir un ataque militar, ya que cuentan con otros mecanismos (por ejemplo económicos) para influir en otros Estados o grupo de Estados.

c) Dinámicas

En primer lugar, es importante anotar que todas las dinámicas que se desarrollan en la noción de interdependencia compleja están subyugadas a los regímenes internacionales. Estos regímenes (los cuales son realizados por y entre gobiernos) componen un conjunto de reglas y procedimientos que enmarcan, regulan y en muchas veces determinan el aspecto de las relaciones de interdependencia que pueden traducirse en negociación política y toma de decisiones. Por lo cual, si un régimen cambia, tendrá repercusiones en la política mundial (Keohane, 1993; del Arenal, 1993).

Dentro del campo de las dinámicas se debe destacar el rol del poder en las relaciones de interdependencia, pues éste determina las interacciones entre actores. Para ello el análisis de la sensibilidad y vulnerabilidad se convierte en pieza clave.

La importancia de la relación entre poder e interdependencia está dada por la capacidad de ciertos actores para incidir sobre otros participantes del sistema internacional, bien en primera instancia a través de los recursos de los que dispone o en los resultados finales. Para ello, los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad ayudan a clarificar en qué momento los recursos de poder son utilizados.

Por un lado, la sensibilidad examina cómo los cambios externos ocasionan cambios al interior de la estructura de otro actor y en qué medida se dan estos cambios. La sensibilidad implica el impacto y costos ocasionados por una medida externa sin que exista un cambio en el marco de las políticas (Keohane y Nye, 1988).

Por su lado la vulnerabilidad supone un marco político flexible, el cual puede modificarse para intentar disminuir el impacto de medidas externas. Las medidas que se tomen son cruciales para reducir los costos de acciones impuestas por actores de fuera (Keohane y Nye, 1988).

De esta manera la sensibilidad y la vulnerabilidad constituyen fuentes de análisis que pueden ser usadas por los diversos actores al momento de utilizar sus recursos de poder para incidir en diferentes temas.

Si bien uno de los principios de la interdependencia indica la falta de jerarquía en los temas a tratar en la agenda internacional, ésta sí se ve afectada por los recursos de poder de que dispongan los diferentes actores que intervengan según las áreas a tratar (Keohane y Nye, 1988).

En suma, es posible observar cómo los conceptos, actores e interacciones acrecientan a medida que se analizan nuevos componentes y estructuras de la política mundial. Esto permite una visión, con expectativas más altas, hacia el objetivo de comprender el sistema internacional. También, hasta el momento, ha sido posible contemplar la evolución de la organización global; por lo que, el concepto de interdependencia compleja y sus elementos, son un paso más hacia comprensión del todo mundial, siendo pertinente con nuestro objetivo de describir la construcción de una gobernanza global de gestión de riesgos. Esta idea será complementada a continuación con la conceptualización de la gobernanza global.

1.4.2 Gobernanza global: una perspectiva hacia la construcción de un marco conductor y regulatorio de la política internacional

Si la interdependencia compleja aportaba nuevos elementos que contribuyen a una comprensión más precisa del sistema internacional, la gobernanza global marca una nueva etapa en la teorización de la política mundial, aportando ideas que permiten ahondar en los conceptos, estructuras y funcionamientos que ya se habían fijado anteriormente por otras teorías de las relaciones internacionales.

Los problemas que se tratan en el ámbito internacional son diversos y complejos, de modo que necesitan de amplios análisis y toma de medidas que intentan ponerles una solución, convirtiéndose este proceso en algo prioritario en la agenda mundial. Teniendo en cuenta lo mencionado, es comprensible la necesidad y búsqueda de un mecanismo que permita lidiar con los hechos a nivel internacional de una forma pluralista y participativa.

En este contexto surge la noción de gobernanza global, la cual “involucra procesos e instituciones, formales e informales, que guían y restringen las actividades colectivas de los grupos” (Viotti y Kauppi, 2012: 149). En esta concepción se puede deducir que entre los actores internacionales existe un sinnúmero de relaciones de interdependencia que permiten su conexión, por lo que hay la necesidad de conducir y regular estas interacciones para asegurar la convivencia entre ellos.

a) Actores y dinámicas de la gobernanza global

Los actores que habían sido incluidos por la teoría de la interdependencia compleja cobran relevancia en el estudio de la gobernanza global. Es así como los Estados, los organismos intergubernamentales, los movimientos sociales, las ONG, las corporaciones transnacionales, etc., se ven involucrados y amparados en este conjunto de acciones y decisiones sujetas a las reglas y normas que configuran la gobernanza global.

Las instituciones internacionales² son agentes claves en la construcción de la gobernanza global; éstas constituyen un elemento esencial dentro de dicha gobernanza, ya que hacen posible su presencia y gran parte de su desarrollo. Para Keohane, las instituciones internacionales son

² Enfoque del Institucionalismo Neoliberal (Keohane, 1993).

“conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993: 16, 17). Bajo esta descripción las instituciones internacionales se presentan de tres formas:

- a) Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales: estas organizaciones burocráticas tienen fijadas sus normas y propósitos para controlar y responder a las acciones que se suscitan en el ámbito de la política global. (Keohane, 1993; Viotti y Kauppi, 2012).
- b) Regímenes internacionales: de los cuales se brindó un breve concepto anteriormente.
- c) Convenciones: son instituciones informales que contienen reglas y acuerdos, que posibilitan el entendimiento entre actores para coordinar su comportamiento (Keohane, 1993; Viotti y Kauppi, 2012).

Es conveniente destacar que según Keohane (1993) el enfoque institucionalista se vuelve significativo cuando, por un lado, los agentes que intervienen tienen intereses mutuos, obteniendo beneficios de su cooperación y, por otro lado, las alteraciones en el nivel de institucionalización tienen efectos en la conducta de los Estados.

Otro rasgo importante de la institucionalización es que a un más alto nivel de la misma, se reduce el riesgo de los efectos desestabilizadores que pueden conllevar a la anarquía de un sistema multipolar. Esto lo logran reduciendo la incertidumbre entre los Estados, pues, en el caso de los organismos institucionales, estos crean un flujo de información entre los Estados miembros, aumentando la confianza entre ellos y favoreciendo a la negociación en diversas áreas (Jackson y Sorensen, 2013).

De esta manera queda sentada la idea de que las instituciones internacionales, a manera de organizaciones intergubernamentales, permiten establecer un área en el que todos los Estados pueden dialogar e incluso los pequeños pueden traer a colación temas de su interés, impidiendo conflictos entre ellos y solucionando los problemas de la sociedad mundial. Sin embargo, hay que anotar también que aunque en la teoría da la impresión que se crea un ambiente perfecto para la inclusión y colaboración, las condiciones para la incorporación de los Estados en estos organismos, están sujetas a requisitos no siempre favorables (Mayntz, 2002).

En una agenda internacional en la que abundan los temas a tratar, también se puede inferir que las dinámicas entre sus actores serán amplias. Esto debido a que los asuntos de la agenda no pueden ser tratados de manera unilateral; tópicos como el calentamiento global, derechos humanos, desastres naturales, etc. forman parte de la gobernanza global. Las dinámicas que llevan a acuerdos requieren del diálogo e intercambio de ideas, pues los consensos sobre lo que debe hacerse para remediar los problemas, no siempre son alcanzados, en especial cuando es necesario asignar recursos (Viotti y Kauppi, 2012).

Además, las dinámicas, que presuponen interacciones e interconexiones, podrían estar matizadas por el debate de temas relevantes para la gobernanza global, convirtiéndolas en un punto conflictivo hasta el encuentro de acuerdos.

No obstante, no todos los problemas tratados por la gobernanza global pueden ser resueltos cuando hay incertidumbre sobre lo que debe hacerse y las implicaciones de actuar o no sobre determinado tema, por lo que la toma de decisiones en asuntos de mucha relevancia terminan siendo decisiones políticas. De no ser así, se correría el riesgo de que incluso las mejores propuestas se quedaran fuera de discusión, a menos que estuvieran conectadas con los intereses de los actores más importantes (Viotti y Kauppi, 2012).

Conociendo estas características podemos ver cómo la gobernanza global está ligada al tratamiento de temas relevantes como la Agenda Internacional de Gestión de Riesgos, por lo que conocer las particularidades de su concepción y el medio en el que es constituida, nos permitirá entender de mejor manera su enfoque y las dinámicas con las que se introduce en la escala nacional del diseño y elaboración de políticas públicas.

b) La cooperación para gestión de riesgos como una herramienta de la gobernanza global

En el marco de las relaciones internacionales y como una herramienta de la gobernanza global que se gestiona a través de instituciones y procesos, la cooperación ha ocupado un puesto titular cuando se trata de procurar la mejora de las condiciones internas y la calidad de vida de los países en vías de desarrollo. En este contexto, la gestión de riesgos y la cooperación se encuentran ligados de una forma cercana, pues la cooperación técnica y económica es

indispensable para la gestión del riesgo, del mismo modo que lo es ante la ocurrencia de desastres naturales o antrópicos.

Los orígenes de la cooperación internacional se los posiciona al término de la II Guerra Mundial, cuando fue necesario sentar un plan de cooperación (impulsado por los Estados Unidos y denominado Plan Marshall³) que permitiera la recuperación de los Estados de Europa Occidental devastados por la guerra, además de una naciente preocupación por el desarrollo de las naciones. El período de la Guerra Fría con las dos potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, polarizadas, permitió un tipo de cooperación en la que los intereses geopolíticos eran clave, pues Estados Unidos brindaba su cooperación a diferentes países con el fin de atraerlos hacia su esfera de influencia (Domínguez y Rodríguez, 2017).

La cooperación internacional no solo ha estado marcada por la influencia de fines geopolíticos, sino que también ha existido un sector de los donantes (principalmente los europeos) que ha preferido dirigir sus esfuerzos y recursos hacia los países que formaron parte de sus pasadas colonias, sesgando de esta manera la cooperación (Alonso, 2013).

Progresivamente, la cooperación internacional ha sido considerada como “acciones llevadas a cabo... para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional” (Chiani et al, 2009: 21). Esta visión se encuentra ligada al sentido más humanista de la acción de cooperar, cuyo significado descansa en el deseo y convicción moral de contribuir a la solución de problemas. Esta cooperación internacional involucra a actores como: Estados, ONG, organismos e instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, fundaciones, etc. (Chiani et al, 2009).

En este tono, la cooperación para el desarrollo mantiene la idea de que las condiciones de seguridad y paz a nivel internacional garantizarán el desarrollo económico y social, por lo que la cooperación con este fin, ha sido un objetivo primordial dentro de la agenda de desarrollo internacional, incluso siendo incluido en la Declaración del Milenio, cuyo octavo objetivo es la asociación mundial para el desarrollo (en la que también se incluye la lucha contra el cambio

³ El Plan Marshall fue un programa de política exterior estadounidense planteado para ayudar a la reconstrucción de Europa Occidental después de la II Guerra Mundial con el fin de impedir revueltas políticas y asegurar la restauración de la economía mundial. Esta política exterior instaurada por el gobierno de Truman en 1947, estaba direccionada a contener el avance de grupos o gobiernos que promovieran actos en contra de la democracia y sus instituciones libres (Kissinger, 2001).

climático y sus efectos), promoviendo así el bienestar de las personas (Prado, 2006). Debido a su importancia, toda esta visión ha sido retomada por la Agenda de Desarrollo Sostenible del 2015.

En lo que respecta a cooperación para gestión de riesgos, hay que notar la necesidad de transferencia tanto de recursos como de tecnología, para ello pueden ser usadas diferentes modalidades de cooperación que podrían resultar beneficiosas en este tipo de contribución. La cooperación Norte-Sur o vertical, tiene como miembros de la misma a un país desarrollado y uno de menor grado de desarrollo, lo que propicia el intercambio de tecnologías que no posea el segundo; mientras que una cooperación triangular permite la participación de los donantes tradicionales (países desarrollados) junto a dos países que sean parte de la cooperación Sur-Sur u horizontal (en desarrollo), de esta forma el primero puede contribuir con los recursos económicos y por su parte en la relación de cooperación Sur-Sur existe una proximidad entre naciones, por el hecho de poseer características similares, lo que favorece un mejor flujo de información y tecnología que permite la eficiencia en la cooperación (Chiani et al, 2009).

La cooperación que guarda relación con la gestión de riesgos implica la especificidad en las acciones a realizar. En caso de desastres, la cooperación internacional activará la puesta en marcha de la ayuda humanitaria y de emergencia, la cual es designada hacia zonas que han sufrido catástrofes de índole natural o antrópico, con el fin de proveer a sus habitantes de bienes de primera necesidad como alimentos, agua, medicinas, etc., que les permitirán sobrellevar las consecuencias de los desastres (Chiani et al, 2009).

Para finalizar, hay que mencionar que la cooperación ha evolucionado a través de los años, esto debido a las diferentes posturas que han adoptado los países donantes, así como también a las motivaciones morales producto de los diferentes estadios de la sociedad global. De esta manera es como en los últimos años la cooperación ante las emergencias causadas por desastres producto de acciones humanas como el cambio climático o las guerras, han aumentado su flujo; sin olvidar también la cooperación enfocada a la educación para prevenir desastres naturales y en caso de que acontezcan la ayuda humanitaria para superarlos.

1.5 De la política global a la política interna: el proceso de construcción de políticas públicas

Con la idea de que muchas de las decisiones tomadas dentro de la agenda internacional encuentran su espacio al interior de las políticas nacionales alrededor del mundo, es ineludible ligar el proceso de construcción de políticas públicas al desarrollo de la gobernanza global.

Siguiendo a Keohane y Nye (1988) podemos señalar que no existe una división entre la política nacional y la política internacional. Por lo que esto puede ser pensado como la presencia de una relación estrecha entre ambas, lo cual es posible confirmar por la transposición de muchas de las ideas políticas que se manejan a nivel internacional, al nivel de la política local.

Por ello, poner en un contexto conceptual las políticas públicas se convierte en algo prioritario dado nuestro objeto de estudio. Si bien las políticas públicas en ocasiones podrían considerarse como un “instrumento de dominación de un grupo sobre otro” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 36), en la investigación que nos corresponde, tomaremos aquella interpretación de política pública que guarda relación con el propósito de beneficio social, pues al tratarse el tema de gestión de riesgos para desastres naturales y antrópicos, se vuelve necesario una correcta creación y ejecución de las mismas, con el fin de prevenir y reducir su impacto.

Entre la gran variedad de conceptos sobre políticas públicas, Subirats et al (2012) proponen uno que engloba tanto actores participantes como objetivo, este es coherente con el presente análisis, es así que bajo su perspectiva una política pública es:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo... (Subirats et al, 2012: 38).

De este concepto puede deducirse que para la formación de políticas públicas intervienen varios actores con el fin de reducir el impacto o terminar con un problema que repercute en el conjunto social.

Siendo las políticas públicas construcciones que dan respuesta a las condiciones de la realidad social, se puede decir que su función está dada según el área de aplicación y su objetivo será aliviar necesidades humanas⁴.

Aunque según Subirats et al (2012) el ciclo de las políticas públicas puede extenderse desde la problematización de un asunto determinado hasta la valoración de los resultados, para nuestros fines tomaremos en consideración solamente una parte de dicho ciclo, desde el surgimiento de un problema hasta la adopción de un programa de acción, pasando por la inclusión en la agenda gubernamental. Para lo cual nos planteamos dos preguntas: ¿cómo se identifican los problemas que se incluyen en la agenda política? y ¿cómo se construyen y ejecutan las políticas públicas?

1.5.1 Identificación de los problemas que se incluyen en la agenda política

Para comenzar, es necesario indicar qué se entiende por agenda, ésta puede considerarse como un conjunto de inquietudes y problemas que requieren ser puestos en el centro del debate colectivo; y además, en ocasiones, necesitan la intervención de autoridades públicas o, en el caso internacional, de agentes o instituciones de orden (Roth, 2002). De esta manera, se puede decir que para que un tema entre en la agenda política debe ser considerado como de interés colectivo e incluir dinámicas que envuelven a varios sectores.

Para identificar cómo los problemas son incluidos en la agenda política, es necesario establecer la construcción social de los mismos. Esta construcción guarda relación directa con los valores, visión e intereses de los actores que se encargan de clasificar un asunto como algo social, entonces podemos decir que su clasificación está definida por las percepciones individuales o de grupo. Es por ello que la apreciación de la realidad social va evolucionando de acuerdo al tiempo y el espacio en que se desenvuelve (Subirats et al, 2012). Por lo tanto, lo que puede ser importante y merecedor de la atención del gobierno mediante una política pública para un determinado grupo en un determinado lapso de tiempo, puede no ser necesario para otro. Sin embargo, hay que mencionar que la importancia de un hecho no está dada solamente por la significación social que se le otorga, sino que existen factores y datos objetivos que lo colocan

⁴ Tomando en cuenta solamente las políticas públicas hechas para tratar problemas sociales, y no las políticas institucionales o constitucionales que buscan la reforma de instituciones estatales (Subirats et al, 2012).

en el foco de atención (Subirats et al, 2012); como por ejemplo, una sequía que afecte al sector agrícola puede terminar siendo un asunto de concernencia social.

Ahora bien, no todos los problemas sociales se convierten en problemas públicos o en otros términos, problemas dignos de una consideración y discusión en el ámbito político. Para Subirats et al (2012) la inclusión de un tema, a manera de problema público, en la agenda política depende del resultado obtenido del enfrentamiento entre actores, grupos e interpretaciones rivales.

Para finalizar este punto, se debe revisar los procesos de incorporación de los problemas públicos en la agenda política, es decir cómo diferentes actores y factores determinan en qué momento son incluidos. Subirats et al (2012) menciona cinco de estos procesos:

La mediatización: incluye a actores privados como los medios de comunicación impresos, radio, televisión, entre otros e institutos de encuestas; los cuales ponen en el panorama un tema de relevancia, ocasionando un interés general por el mismo y provocando que distintos grupos sociales y partidos políticos se apropien de su contenido y lo traigan al centro del debate político.

La movilización: actores privados se presentan como defensores de determinados intereses sociales para atraer la atención de sectores políticos y gubernamentales. Tienen más impacto cuando logran la visualización pública.

Oferta política: en este caso los partidos políticos por iniciativa propia “definen problemas públicos y formulan políticas públicas, lo que lleva al aumento de su base electoral al ir sumando beneficiarios potenciales de las mismas” (Subirats et al, 2012: 143).

Anticipación interna: en este modelo las autoridades públicas y público-administrativas cobran gran importancia, ya que al trabajar directamente con las políticas públicas pueden reconocer las contradicciones entre la acción estatal y las necesidades de la sociedad.

Acción corporativista silenciosa: al contrario del modelo de la movilización, el modelo de la acción corporativista trata de recalcar el rol reservado que tienen ciertos grupos de interés en la agenda política. Mediante la influencia que pueden ostentar en la toma de decisiones, tratan de obtener su propio beneficio y defender sus intereses, al tiempo que evitan que las políticas

públicas que son de su interés sean conocidas por los medios de comunicación para evitar su discusión pública.

Estas nociones ayudan a la comprensión de cómo se identifican y se incluyen los problemas públicos en la agenda política, por lo que son de gran utilidad al momento de establecer de qué manera las políticas públicas van emergiendo en el panorama nacional.

1.5.2 Construcción y ejecución de las políticas públicas

Como se ha establecido anteriormente, las políticas públicas son instituidas por la interacción de diversos actores. Ellos pueden ser de carácter público o privado, entre ellos: autoridades públicas, movimientos políticos, medios de comunicación, grupos sociales, económicos o ambientales, entre otros. La pugna que se manifiesta entre ellos contribuye a la construcción de estas políticas, convirtiéndose los actores en pieza importante en la edificación del conjunto de las mismas.

Ahora bien, hay que considerar otros dos aspectos en la construcción de las políticas públicas. Primero, las situaciones que crean descontento general requieren la acción oportuna del sector público, por lo que llegan a instituirse como parte de la política pública. Y segundo, la construcción de políticas públicas cuenta con la existencia de grupos-objetivo, hacia los cuales están dirigidas las medidas que ellas implementan, con el fin de cambiar o reorientar la conducta que genera el problema, de esta manera estamos frente a una política auténtica (Subirats et al, 2012).

Por otro lado, hay que señalar que los recursos públicos (sean estos económicos, patrimoniales, jurídicos, etc.) que contribuyen a la formación de la política pública también son vitales. No obstante, su administración no debe basarse solo en conocimientos técnicos y reglas, pues se corre el riesgo de alejar a estos recursos de su medio natural, perjudicando la realización de las políticas públicas. Un manejo que los incluya a todos, permitirá una gestión eficiente e inteligente de los mismos, para así solventar el problema a tratar (Subirats et al, 2012).

Por último, el tema de la ejecución de las políticas públicas está ligado a la implementación de las decisiones que tienen que ver con lo público. Según Roth (2002), este es

el aspecto esencial del proceso, pues es entonces que las políticas dejan de ser discursivas para transformarse en hechos palpables.

Sin embargo, en ocasiones es probable la aparición de una brecha entre la decisión que se tomó para implementar determinada política pública y la aplicación para un determinado contexto, esto puede dar cuenta de que no era la medida correcta y que no siempre las decisiones tomadas, solucionan los problemas (Roth, 2002).

Las decisiones y medidas tomadas, cuentan con una fase de implementación que puede considerarse como parte de la ejecución de las políticas públicas; ésta puede tener un carácter en cierta medida obligatorio. Empero, en la actualidad, las políticas públicas llevadas a la acción pueden obligar pero así también incentivar, como es el caso de los acuerdos y contratos entre el Estado y empresas privadas para ofrecer servicios sociales (Subirats et al, 2012).

Una vez que las políticas públicas han sido asentadas, se espera que sean las instituciones y organismos de cada área, conforme para lo que fueron creadas, quienes se encargan de la ejecución de las mismas. A propósito de las instituciones, es necesario señalar dos condiciones que terminan convirtiéndolas en actores orgánicos en la administración pública y ejecución de políticas. Por una parte, las instituciones tienden a reaccionar a los estímulos externos, esto quiere decir que el cambio en su entorno conlleva modificaciones institucionales. Por otra parte, al estar conformadas por seres humanos, no existe la neutralidad en la administración de las instituciones públicas, como consecuencia, la implementación de políticas públicas por parte de estas entidades, está sujeta a intereses (Roth, 2002; Subirats et al, 2012).

En conclusión, la fase de ejecución de las políticas públicas es el momento en el que llevan a la realización ciertas acciones bajo el amparo de un contexto normativo (Roth, 2012). Por lo que la misma puede traducirse como el momento en el que se pone a prueba los esfuerzos realizados, las ideas planteadas y llevadas a cabo y la intención política por terminar con un problema público.

1.6 La teoría del sistema-mundo en la comprensión de las asimetrías de poder como límite en la toma de decisiones de la gobernanza global

Si en lo que respecta al riesgo Beck (1998) manifestaba que la economía capitalista y su sistema de producción era la causante del incremento de los riesgos a nivel mundial, en esta ocasión y bajo la perspectiva de Wallerstein, se aborda al capitalismo como el promotor del aumento de las diferencias centro-periféricas entre las naciones del sistema mundial.

Como un punto focal de las limitaciones del sistema de gobernanza global (la cual presupone un espacio inclusivo y diverso), consideramos que es importante mencionar las asimetrías de poder que pueden ser entendidas desde el análisis que hace Wallerstein sobre la división del centro-periferia.

La teoría de Wallerstein introduce el concepto de economía-mundo⁵, la cual permite explicar la configuración de los centros-periferias que conllevan asimetrías de poder que en un inicio se desenvuelven dentro de una economía de mercado (Wallerstein, 2005), aunque pueden ser también evidentes en otras esferas como la política o la social.

La economía-mundo a la que hace referencia Wallerstein se trata de la economía-mundo capitalista, abordando así un espacio de acción social concreto⁶ dentro del cual se incorporan múltiples procesos de producción. Estos procesos se estructuran alrededor de una división de trabajo, haciendo posible la persistente acumulación de capital, determinando al capitalismo como un sistema histórico que permite generar una unidad de análisis del sistema global como un todo (Wallerstein, 2005). En adición, la economía-mundo carece de una estructura política o cultural que la fusione, por lo que necesita del sistema capitalista con su división del trabajo para poder consolidarse.

Ésta división del trabajo hace posible la existencia del sistema-mundo capitalista, ya que los países que posean mayores recursos económicos y hayan desarrollado mecanismos

⁵ La colocación del guion en medio hace alusión a economías e imperios que son un mundo; hace referencia a la zona espaciotemporal en la que nos encontramos y que penetra diversas unidades culturales y políticas, ésta representa un área “integrada de actividad e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas” (Wallerstein, 2005: 17).

⁶ Es el conjunto social compuesto por elementos como las unidades domésticas, los estados, grupos de status o identidades, etc., que interactúan dentro del mercado bajo una lógica de división del trabajo, dentro de este se pueden determinar espacios específicos en los que interactúan los componentes del sistema- mundo capitalista (Wallerstein, 2005).

tecnológicos para acrecentar su producción económica, se convertirán en los países del centro al contar con el apoyo de “unidades políticas fuertes” mientras que los países que se hallan sumergidos en la producción de materias primas serán designados como periféricos, los cuales están condicionados a esta realidad al no contar con una unidad política sólida que los proteja y sea competitiva (Wallerstein, 2005: 26). Además, ésta división del trabajo propicia los medios para que el centro se apropie de toda la creación de plusvalía de la producción que genere la periferia (Wallerstein, 2005).

Es así que el sistema capitalista en su lógica de acumulación de capital crea condiciones para el surgimiento de Estados, que basados en su capacidad económica, aumentan su poder a nivel internacional y al mismo tiempo su capacidad de incidencia en las decisiones políticas, lo que conduce a la formación, según Wallerstein (2005) del centro (con Estados en donde se ve una gran acumulación de poder económico y político) y la periferia (constituido por Estados con menos recursos económicos y por ende de poder), creándose así las asimetrías de poder en el sistema internacional.

Adicionalmente, hay que mencionar que el concepto de "sistema-mundo" simboliza “una zona espacio temporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales, una que representa una zona integrada de actividad e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas” (Wallerstein, 2005: 13). Esta afirmación es clave para comprender que el complejo sistema-mundo obedece a una serie de normativas direccionadas por un pensamiento de una economía mundo capitalista. En función a esta se van a delinear normativas internacionales a las cuales la mayoría de países se ven obligados a seguir, puesto que existe un intercambio desigual de acuerdo a la configuración de centros-periferias. Además, Wallerstein (2005) pone en evidencia que los actores del sistema internacional tienen un lugar específico que habilita o limita su accionar, dado que el poder es diferencial y determinado por la asimetría de la relación centro-periferia.

En el caso de la construcción de una política internacional, vemos que para instaurar una serie de normativas internacionales que sean aceptadas por los Estados, se mueve la maquinaria del sistema mundo capitalista, delineando claramente una brecha entre los países centros y periferias. Por lo que podemos deducir, con base en las concepciones de Wallerstein, que el

sistema de gobernanza global no podrá garantizar la inclusión de manera igualitaria entre todos los actores que intervienen en la política internacional, pudiendo decirse que la construcción de agendas internacionales está atravesada por las asimetrías de poder.

Para finalizar este capítulo podemos concluir que las teorías revisadas describen la configuración del sistema internacional y nos proporcionan elementos de análisis con los cuales podemos entender que el mismo está estructurado por diversos actores y realidades, estos pueden llegar a entrelazarse y conformar un todo, es decir una estructura de gobernanza global que comprenda aspectos de intereses comunes que pueden ser políticos, económicos, sociales, medioambientales, etc.

La gestión de riesgos ha sido un tema que ha ido adentrándose y tomando un lugar en la agenda política internacional debido a sus implicaciones y efectos sobre las poblaciones mundiales. En este sentido, se hace evidente las repercusiones de la economía capitalista en el incremento del riesgo a las que hace referencia Beck, dando respuesta a por qué este tema se ha tornado relevante haciéndose necesaria la configuración de una gobernanza que trace lineamientos que guíen el accionar en esta temática, pues como menciona Beck (1998), la aceptación social de los riesgos permite que éstos sean tratados en el plano político; por lo que en consecuencia, la falta de división entre la política internacional y la política local, según Keohane (1993), permite la transposición del sistema de gobernanza internacional al plano nacional.

Por último, los límites de esta gobernanza están dados por las asimetrías de poder, las cuales según Wallerstein encuentran también su razón en el modelo de producción capitalista que crea un sistema mundial asimétrico, caracterizado por la conformación de centros y periferias con capacidad diversa de decisión y acción. Dentro de este sistema asimétrico, los regímenes internacionales creados para enfrentar los problemas de la sociedad global adolecen de las mismas asimetrías. Estas asimetrías se reflejan en la construcción de las agendas públicas, en los temas que se priorizan, se incluyen o se excluyen, haciendo evidente el poder diferencial que posee cada actor y que caracteriza estos procesos de toma de decisiones.

CAPÍTULO 2

GOBERNANZA Y RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES NATURALES Y ANTRÓPICOS

2.1 Introducción

Después de haber revisado los marcos conceptuales que nos permiten problematizar el proceso en el que la gobernanza global para gestión de riesgos naturales y antrópicos ha sido construida, es necesario llevar estas nociones a la realidad concreta del sistema internacional en el que se ha ido ideando un régimen para la gobernanza de gestión de riesgos.

Es por ello que a través del capítulo realizaremos una aproximación a los instrumentos internacionales y los diseños institucionales que dan forma a la agenda internacional de gestión de riesgos de desastres naturales y antrópicos. Para ello empezaremos con una observación, desde la óptica de la interdependencia compleja, de las interacciones entre los principales actores que intervienen en la creación de dicha agenda. Además, una revisión histórica del accionar de la Organización de Naciones Unidas y sus agencias especializadas en el tratamiento del riesgo. A continuación, tomaremos en cuenta los temas y medidas principales acordados dentro de las conferencias mundiales realizadas para tratar este tema. Finalizaremos con un análisis sobre la construcción del sistema de gobernanza global de gestión de riesgos y sus límites.

Como fuente principal se hará uso de la información disponible en las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas. El marco teórico permitirá la sistematización y análisis de la información, a fin de dar cuenta del desarrollo del sistema de gobernanza global en la gestión de riesgos.

Este capítulo es importante pues nos permite comprender la transformación y configuración de las discusiones globales alrededor del tema. A su vez, al conocer los marcos normativos internacionales en gestión de riesgos, evidenciamos su repercusión en las políticas internas del Ecuador.

2.2 La interdependencia compleja como base para la comprensión de la gobernanza global del riesgo

La interdependencia compleja ofrece elementos analíticos que son relevantes para el estudio sobre el involucramiento de actores en la construcción de una Agenda Internacional para la Gestión de Riesgos construida dentro del sistema de gobernanza global. Esta propuesta teórica, gracias a sus características, brinda elementos que permiten entender de una manera más precisa y metódica las interacciones y las dinámicas que se llevan a cabo a nivel internacional para la conformación de propuestas y reglamentos que permitan manejar diversos problemas.

En el caso de la Agenda Internacional para Gestión de Riesgos, identificar a todos los actores involucrados se convierte en una tarea ardua, pues con el pasar de los años los participantes han ido en aumento. Esto guarda relación con la importancia del tema, pues el mismo involucra a cada grupo humano alrededor del mundo.

El incremento de desastres naturales y antrópicos a partir de la década de 1960 ha significado que diversos actores, entre ellos los Estados, consideren que es trascendental su involucramiento con el fin de garantizar una gestión apropiada de las catástrofes naturales, considerando que no es posible evitarlos. La ineluctabilidad del riesgo demanda prevención, adaptación y estrategias que permitan gestionarlo.

De esta manera, la participación de los actores a nivel internacional en temas de devastación provocada por la naturaleza y por la mano del hombre es amplia. Sin embargo, con fines analíticos, podemos dividirlos en grupos condicionados por los principios de las corrientes liberales de la interdependencia compleja y el institucionalismo neoliberal: Estados, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales internacionales, corporaciones transnacionales y la sociedad civil. Cabe recalcar que la interdependencia compleja es un modelo que permite considerar a cada actor que va surgiendo a nivel internacional e involucrarlo en los procesos de interacción.

Desde hace varios años cada miembro de los grupos señalados de agentes ha sido capaz de aportar sus ideas, creencias y sugerencias con el fin de intentar mejorar la gestión de desastres a nivel global. Es así como por ejemplo, nos encontramos con que tras el terremoto de Haití de

2010 se involucraron varios actores con el fin de ayudar a superar la crisis que azotó a sus habitantes, creando redes de conexión para su accionar, partiendo de una gestión organizada por la ONU a través de sus agencias especializadas, a las cuales se sumaron organizaciones no gubernamentales como OXFAM y Estados solidarios, así como también corporaciones transnacionales privadas que movilizaron sus recursos humanos, técnicos y económicos para atender las necesidades de ayuda inmediata y posteriores tareas de reconstrucción. Empero, la movilización de los diversos actores no siempre es suficiente, como puede comprobarse en el mismo caso de Haití, donde después de más de siete años, aún es evidente la destrucción y las necesidades de los pobladores.

En un sistema internacional en el que, en teoría, los temas a tratar no cuentan con una jerarquización definida y surgen de las necesidades que se presentan en la comunidad mundial, los actores involucrados en dicha comunidad juegan un rol relevante al momento de poner sobre la mesa las discusiones que les interesa; es así que su poder, bien sea para controlar sus recursos o los resultados de las distintas negociaciones (Keohane y Nye, 1988), les permite traer a colación tópicos con repercusiones positivas para sus intereses.

Es pertinente también señalar que las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general, tomando en cuenta lo expuesto por Subirats et al (2012), en muchas ocasiones pueden incidir en que un determinado tema, como podría ser una hambruna causada por alguna catástrofe natural, adquiera relevancia y sea considerado un problema con repercusiones globales. Como ejemplo de esto está el fenómeno de El Niño en los inviernos de 1982-1983, 1986-1987, 1991-1992, y 1997-1998, el cual dejó importantes pérdidas en vidas humanas, miles de hectáreas de cultivos e importantes afectaciones a las infraestructuras (Magaña Rueda y Gay García, 2002). La preocupación, investigación y acción de estos grupos sobre los temas de desastres ha sido vital para el tratamiento de los mismos.

Observando el panorama de la política mundial, podemos darnos cuenta que la construcción de la Agenda Internacional para Gestión de Riesgos en Desastres ha sido tratada y llevada a cabo en el espacio de la ONU, donde han podido confluír la mayor parte de Estados, así como también actores de otros ámbitos como ONG o incluso empresarios, por lo que no es de extrañar que en muchos foros o conferencias los mismos sean parte de los ponentes.

Esta realidad trae a nuestra mente el marco que guía el tratamiento de los desastres naturales, el cual constituye un régimen internacional que norma y regula el comportamiento ante tales situaciones y al que deben responder todos los actores sea cual sea su naturaleza (Keohane, 1993). Bajo este régimen confluyen todos los agentes internacionales e interactúan según lo establecido, asegurando un accionar preconcebido que determina hacia dónde y cómo dirigen sus labores.

Ahora bien, este régimen, realizado y acordado a través de foros, reuniones o las Convenciones de Yokohama, Hyogo y Sendai puede incluir medidas que pongan a prueba los niveles de “sensibilidad y vulnerabilidad”⁷ de los Estados. Es así que las resoluciones tomadas durante las Conferencias Mundiales pueden incluir costos para ciertos países, ya que éstas podrían implicar el involucramiento de recursos económicos para prevenir y sopesar los desastres o bien acciones que incluyan consecuencias sociales o políticas, como desalojar a una comunidad de un territorio en peligro. Por consiguiente, se pondrán a prueba la sensibilidad como la manera de afrontar los cambios externos sin modificar las políticas internas y por su parte la vulnerabilidad como el reflejo de cómo reaccionan los Estados ante un estímulo externo siendo capaces de modificar sus políticas internas (Keohane y Nye, 1988).

Bajo estas condiciones, todos los actores del sistema internacional involucrados en la gestión de riesgos mantienen relaciones de interdependencia lo que conduce a que la totalidad de las acciones tomadas tengan efectos recíprocos, siendo así que un mal manejo de un desastre natural como una sequía dada en cualquier país pueda repercutir en la producción agrícola mundial. Por lo que una estrategia a emplear es la cooperación, la cual implica maniobras que permiten la colaboración de varios participantes internacionales y cuyo objetivo está relacionado al bienestar común y el desarrollo (Chiani et al, 2009; ONU, 2017).

Podemos evidenciar entonces, que el constante crecimiento de la sociedad internacional ha traído consigo la participación activa de varios actores que tratan de influir en la construcción de la Agenda Internacional para Gestión de Riesgos, acciones en muchas ocasiones motivadas por sus intereses. Los crecientes canales de comunicación permiten la participación en conjunto de estos agentes, llevándolos a formar redes de interacciones estrechas y facilitando la toma de

⁷ Conceptos desarrollados por Keohane y Nye en el marco de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1988).

decisiones. La construcción de la agenda para gestión de riesgos constituye un ejemplo de cómo en un mundo interconectado, todos sus participantes tratan de hacerse un lugar para involucrarse en los temas de trascendencia global.

2.3 Breve reseña sobre el accionar de la Organización de Naciones Unidas y sus agencias con respecto a gestión de desastres

Al ser la Organización de Naciones Unidas (junto a sus agencias especializadas) el organismo intergubernamental que ha estado a la cabeza en la creación de mecanismos de prevención y solución de desastres naturales y antrópicos, es necesario anotar su accionar en temas referentes a esta área a través de los años.

A lo largo de la historia miles de personas en todo el mundo han tenido que enfrentarse de forma inmediata a consecuencias adversas como pérdidas humanas y materiales generadas por los desastres naturales. Allan Lavell (1993) menciona que los desastres tienen una connotación social, no solo por su impacto, sino también por su origen y la respuesta a ellos por parte de la comunidad política y civil. De esta manera, podemos notar que la preocupación por hacer frente a los desastres naturales y a sus consecuencias sobre las poblaciones afectadas ha ido creciendo y tomando mayor importancia en las sociedades, sobre todo desde un punto de vista académico y científico de la comunidad internacional.

Desde 1945 la ONU⁸ tiene como uno de sus objetivos principales mejorar el bienestar de los seres humanos fomentando el desarrollo. El primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 colocó al ser humano como núcleo principal de este discurso. Para el PNUD el desarrollo humano “es un proceso encaminado a ampliar las oportunidades de las personas [...] implica que las personas deben influir en los procesos que determinan sus vidas. En este contexto, el crecimiento económico es un medio importante para el logro del desarrollo humano, pero no es el fin último” (Informe sobre Desarrollo Humano 2016, 2016: 2).

Para las Naciones Unidas el desarrollo implica que una población acreciente o mejore la calidad de vida de sus integrantes en base a un aumento de los bienes con los que cubre sus

⁸ La ONU inició sus actividades contando con 51 Estados miembros (CINU, 2017).

necesidades básicas y complementarias. También se torna importante el aumento de la riqueza de la vida humana en vez de la riqueza de la economía, respetándose los derechos humanos de todos los individuos y a la vez los derechos de la naturaleza (PNUD, 2017).

Para ello la ONU se ha planteado como prioridades “lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”(ONU, 2017: párr. I).

En 1960, el desarrollo se torna más importante dentro de los temas de Naciones Unidas y admiten a 17 nuevos miembros. El desarrollo impulsado por la ONU se ve amenazado por los múltiples desastres naturales que se presentaban en distintas partes del mundo y que sobre todo afectaban más a los países con índices de desarrollo más bajos y menos capacidad de respuesta, como por ejemplo: en 1962 el terremoto de Buyin-Zara en Irán, dejando más de 12.000 víctimas, en 1963 el terremoto de Skopie Yugoslavia, produjo la muerte de más de 1.200 personas, en el mismo año un huracán azotó los territorios de Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago, cobrando la vida de miles de personas y a su vez considerables perjuicios materiales (UNISDR, 2017).

Es así que en las Naciones Unidas se empezaron a tratar este tipo de temas dentro de la Asamblea General en la que pueden participar todos los Estados miembros. Es importante rescatar que el apareamiento de nuevos actores en la esfera internacional interesados en generar medidas para el manejo de desastres, estuvo marcado por la importancia que se empezó a dar al desarrollo en sus múltiples dimensiones sociales (salud, educación, vivienda, etc.). Al darse cuenta de que los desastres afectan al desarrollo, sobre todo en los países de la periferia, se empezó a involucrar a más Estados y entidades, creando programas que contribuyen a crear condiciones adecuadas para la gestión de los mismos.

En 1962, después del terremoto ocurrido en el noreste de Irán, la Asamblea General de la ONU recomendó a la Organización Meteorológica Mundial, a la Organización para la Educación, Ciencia y Cultura de la ONU y las otras organizaciones interesadas, seguir apoyando, a través de la cooperación internacional, la realización de estudios que revelen los

orígenes y las maneras de comportamiento de los terremotos, para así adoptar medidas que ayuden a los países a asegurar normas de protección en respuesta a estos (UNISDR, 2017).

En 1965, el primer actor que empieza a proponer medidas en caso a desastres naturales es la Asamblea General de las Naciones Unidas. Otro actor importante dentro de Naciones Unidas será el Consejo Económico y Social, el cual tiene como función “fomentar el acercamiento mutuo entre las personas y los problemas con el fin de promover la adopción de medidas colectivas que permitan lograr un mundo sostenible. Mediante análisis avanzados, acordando normas mundiales e impulsando los avances que se hayan hecho” (ONU, 2017: párr. I). Además, el ECOSOC coordina ayuda humanitaria y brinda financiamientos para el desarrollo a los programas y países que lo soliciten.

Conjuntamente, se vincula a la Cruz Roja y Media Luna Roja, la cual “es la red humanitaria más grande del mundo, este movimiento internacional procura prevenir y aliviar el sufrimiento humano en situaciones de conflicto armado y de emergencia, como epidemias, inundaciones y terremotos” (CICR, 2017: párr. I).

En 1970 se invita al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que se involucre y considere la atención de los pedidos de asistencia que presenten los países afectados por desastres naturales, para ayudar a reconstruir y promover el desarrollo en las zonas más afectadas. “El PNUD es el organismo mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor” (PNUD, 2017: párr. I). Este se enfoca en tres áreas, ayudando a los gobiernos a crear medidas de respuesta para: desarrollo sostenible, clima y resiliencia a los desastres y gobernabilidad democrática y mantenimiento de la paz.

En el mismo año, también se hace un llamado al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y a otras instituciones de crédito y organismos de desarrollo internacionales para que revisen minuciosamente los requerimientos de asistencia de los países damnificados (ONU, 2017). El BIRF es el mayor banco de desarrollo del mundo, otorga préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos y servicios de asesoría a los países que tengan capacidad

crediticia, ayudando a programar políticas para disminuir la pobreza y agrandar los aportes positivos del desarrollo sostenible a más personas en el mundo (Banco Mundial, 2017).

En 1971 Naciones Unidas creó a través de la Asamblea General la primera Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre denominada (UNDRO). Esta tenía la misión de apoyar a los gobiernos Internacionales dando asesoría, fomentando los estudios, prevención, predicción y control de los desastres naturales, puesto que era el centro coordinador de la información y asistencia para los desastres naturales.

En 1987 se vuelve a hacer un llamado de manera más general y más ferviente a todos los gobiernos miembros y a los organismos internacionales de cooperación a que se interesaran en el desarrollo de medidas para la prevención y mitigación de los desastres naturales.

En 1997 con el fenómeno climático denominado El Niño, se desencadenaron muchos estragos en varios países del mundo, sobre todo en los que están ubicados en las costas del Océano Pacífico, es por ello que la Asamblea General de la ONU pide a la UNESCO, la OMM, la OMS, la FAO, el PNUMA, el PNUD y el Programa Mundial de Investigaciones Climáticas, al igual que al Consejo Internacional de Uniones Científicas, que contribuyan a fomentar un enfoque y estudios integrales de EL Niño y que intensifiquen su cooperación con las regiones afectadas (UNISDR, 2017).

Posteriormente, en 1999 nace UNISDR, cuyo objetivo es conseguir reducir las pérdidas humanas y materiales producto de los desastres naturales y antrópicos, con la misión de provocar medidas que protejan los medios de vida ante el impacto de los múltiples riesgos que se presentan (EIRD, 2017). Como parte de UNISDR surge la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Américas (EIRD), la cual aspira a apoyar a las naciones de la región en el establecimiento de normas que fomenten la prevención y construcción de comunidades y ciudades resilientes (EIRD, 2017).

Es así que podemos notar que la ONU ha servido como un espacio en el cual varios actores del sistema internacional han podido confluír para discutir y contribuir en temas relacionados a la gestión de riesgos, poniendo de manifiesto las variadas relaciones que pueden surgir a través de su interacción.

2.4 Principales temas abordados y avances de las conferencias mundiales de Yokohama (1994), Hyogo (2005) y Sendai (2015)

Conocer los temas tratados y las resoluciones tomadas dentro de las tres conferencias mundiales sobre gestión de riesgos nos permitirá observar la forma en la que se ha ido gestando su régimen internacional, el cual ha contribuido a la construcción de una gobernanza de dicho tema. A partir de estas conferencias han surgido decisiones y regulaciones internacionales, como las referentes a cooperación para gestión de riesgos, que han servido de guía para formular políticas nacionales al respecto.

2.4.1 Breve síntesis de las resoluciones tomadas previo a las Conferencias Mundiales

En la década de los 60 ocurrieron diversas catástrofes naturales que amenazaban el desarrollo en los países, sobre todo a los considerados subdesarrollados. Por ello, en la Asamblea General de las Naciones Unidas se acordaron varias medidas para responder y contrarrestar los cataclismos más fuertes. Es así que, en 1962 tras el terremoto ocurrido en Irán, se toma la Resolución 1753, que establece las medidas adoptadas para responder a los daños del terremoto en ese país. Esta resolución sienta las bases para posteriores ayudas de cooperación internacional en casos similares (ONU, 1962).

En 1965 se aprobó la Resolución 2034, nombrada “Asistencia en caso de desastres [...] la Asamblea General solicitó a los Estados miembros que informaran al Secretario General acerca del tipo de asistencia que pueden ofrecer en casos de emergencia” (EIRD, 2017: párr. VIII). A breves rasgos la resolución establecía que el Secretario General de las Naciones Unidas podía estudiar las formas de asistencia que la ONU lograba proporcionar a través del Consejo Económico y Social. También, el secretario de la ONU tenía la potestad de crear un fondo financiado por contribuciones voluntarias para dar asistencia en caso a desastres naturales. En adición, el secretario tenía que evaluar nuevas medidas o mejoras para coordinar la asistencia internacional y comunicar al Consejo en la sesión 39.

En el mismo año, se establece la cooperación en conjunto con la Cruz Roja para facilitar la orientación y asistencia técnica a los países que requieran crear planes de prevención y

contingencia en caso de Desastres Naturales. Se precisa desarrollar sociedades nacionales de la Cruz roja o Media Luna Roja, estableciendo centros de atención de esta agencia dentro de cada país. Así mismo, se pide a todos los Estados miembros que elaboren un informe para los servicios permanentes en el caso de dar asistencia por afectaciones de desastres naturales. Se plantea también coordinar la asistencia prestada por las organizaciones y programas de las Naciones Unidas y se establece un Fondo de Operaciones de 100.000 dólares para dar ayuda inmediata en cualquier año a los países asolados por desastres naturales, el límite que puede recibir cada país y por desastre es 20.000 dólares (ONU, 1965).

En 1968 se expidió la Resolución 2435 para asistencia en caso de desastres naturales. En ella se motivaba a los gobiernos a desarrollar planes nacionales para poder prevenir y enfrentar catástrofes. Entre las medidas recomendadas podemos resaltar algunas medidas administrativas como el abastecimiento y almacenamiento de suministros para brindar asistencia, el desarrollo de sistemas técnicos y de comunicación que sirvieran de aviso temprano ante un desastre y capacitación del personal de socorro. Además, se invitó a todas las organizaciones de la ONU, a los gobiernos miembros y a otros organismos internacionales que estuviesen interesados en desarrollar investigación científica para conocer las causas y comportamiento que podían tener las catástrofes siguientes, para la evaluación de las zonas más vulnerables y la elaboración de normas para la construcción de viviendas resistentes.

El Secretario General debía examinar la clase de ayuda inmediata que los países miembros de la ONU o de los organismos especializados podían ofrecer en momentos críticos. También se le pidió al Secretario General que presentara al Consejo Económico y Social un informe preliminar sobre la aplicación de esta resolución en uno de sus períodos de sesiones de 1970 (ONU, 1968).

En 1970, en vista de la cuantiosa pérdida de vidas humanas y la magnitud de las devastaciones materiales que tuvieron los países afectados por los contratiempos de la naturaleza, se publicó la Resolución 2717 para asistencia en caso de desastres naturales. En ella se expone la preocupación por las malas y fuertes repercusiones que estas calamidades causan al desarrollo social y económico de los países y en especial a los que se encuentran en vías de desarrollo. En esta resolución demostraron que estaban conscientes de que la ayuda dispuesta a

darse en caso de calamidades de gran escala era deficiente para prestar auxilio. Se dieron cuenta que era importante fortificar y organizar todas las formas de asistencia que ofrecían las Organizaciones de Naciones Unidas y la creación de medidas adicionales para poder enfrentar la necesidad de los Estados. Para ello se pidió que se acuerden arreglos bilaterales para que sea más efectivo el socorro en emergencias, también que se prepararan grupos de ayuda que estén listos en caso de ocurrir una calamidad (ONU, 1970).

Para el año 1971 la Asamblea General aprueba la Resolución 2816 con la que se crea la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre denominada (UNDRO). La Asamblea General pide al Secretario General que designe a un Coordinador del Socorro para Casos Desastres, el cual estaría autorizado a “promover el estudio, la prevención, el control y la predicción de los desastres naturales, ayudar a que se facilite a los gobiernos asesoramiento sobre las medidas de prevención de desastres” (EIRD, 2017: párr. XI). Además, este está autorizado a recopilar y circular información sobre la planificación de socorro y tratar de que se mejore el manejo de reservas y recursos disponibles en las zonas azotadas por desastres.

Se plantea ir reduciendo paulatinamente las operaciones de ayuda en la medida en que el país afectado haya atravesado el período de recuperación y restauración. Se aumenta el monto de ayuda económica a 200.000 dólares, el límite por país y desastre es 20.000 dólares. El Coordinador del Socorro para casos de Desastres Naturales debe mantenerse en contacto con los Estados miembros de las Naciones Unidas, con miembros especializados de organismos, o con miembros del organismo Internacional de Energía Atómica. (UNISDR, 1971).

Por otro lado, también se insta a tomar en cuenta la idea del Secretario General para establecer una oficina estable que haga frente a los asuntos de socorro en caso de catástrofes naturales y que motivara a los gobiernos a mejorar sus técnicas y procedimientos nacionales de prevención.

En 1978 se efectúa la Resolución 33/22. En ella la Asamblea General de las Naciones Unidas, pide al Consejo de Administración del Programa para el Desarrollo (PNUD) que se examinen en la siguiente fase de reuniones las formas de incorporar acciones de cooperación técnica en programas regionales e interregionales, para de esta manera prevenir y prepararse

ante posibles catástrofes. Se ve la importancia de asegurar una base financiera estable y perenne a disposición de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (EIRD, 2017).

En 1979 se lleva a cabo la Resolución 34/55, en la cual la Asamblea General demanda a la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos Desastre, que siga incrementando los arreglos con los donantes y beneficiarios de la ayuda proporcionada en desastres naturales y que estos proporcionen informes a la Oficina de Socorro sobre el tipo de contribuciones dadas y percibidas. Además, se hace una invitación a los gobiernos, organismos no gubernamentales y organismos intergubernamentales que tengan la disposición de cooperar en caso de desastres naturales, para así garantizar una pronta respuesta internacional a los mismos. Al mismo tiempo, la Asamblea General ampara la decisión del consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la cual se plantea actividades de cooperación técnica para prevenir desastres y realizar una preparación para llevar a cabo programas regionales y nacionales (UNISDR, 1979).

En esta etapa de resoluciones podemos notar que la necesidad de ir adhiriendo más actores que aporten con recursos económicos o con otro tipo de ayudas va tomando más fuerza. Es aquí donde se evidencia la existencia de la interdependencia compleja entre los diversos actores que participan directa o indirectamente en la sociedad global.

En 1981 se adopta la Resolución 36/225, la cual a breves rasgo menciona que cada Estado miembro es soberano y el principal actor en velar por el bienestar de los ciudadanos afectados por las desgracias de la naturaleza que ocurrieran dentro de sus límites territoriales, por ello reiteraron que se debía coordinar las acciones con las necesidades primarias de los territorios afectados. Se determinó que era importante reforzar la efectividad de la oficina; también, se dijo que era importante estar pendiente constantemente de los sistemas de vigilancia y las alertas tempranas de los desastres naturales para poder enfrentar de mejor manera las catástrofes. A su vez, se solicitó aumentar los aportes económicos, para reforzar el fondo fiduciario de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNISDR, 1981).

El 11 de diciembre de 1987 en la 96ª sesión plenaria, la Asamblea General acoge la Resolución 42/169 en la que se conviene entre todos los países miembros designar de 1990 a 1999 el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, ya que en los últimos veinte años las catástrofes de origen natural cobraron la vida de 3 millones de personas en todo el mundo, dejando también pérdidas materiales de más de 23.000 millones de dólares. Se reconoció que los desastres naturales afectan fuertemente a las infraestructuras económicas de los países en vías de desarrollo (UNISDR, 1987).

En este decenio, se pretendía acordar la acción internacional para así impulsar un marco de acción que contará con medidas en los planos regionales, nacionales e internacionales, prestando una atención importante a la cooperación internacional para la disminución de las catástrofes y así poder reducir las pérdidas humanas y materiales. También, se proponían ayudar a los países a mejorar la eficacia y respuesta inmediata ante los desastres, desarrollando sistemas de alertas tempranas, fomentando las actividades técnicas y científicas, creando estrategias adecuadas en las que se pudiesen aplicar los conocimientos que ya se poseían de acuerdo a las diferencias económicas y culturales de cada región. Además, se pidió a los gobiernos que informen al Secretario General sobre los planes que tenían y de la asistencia que podían prestar, para que de esta manera las Naciones Unidas pudieran convertirse en un centro internacional de acopio de información, de la cual cada Estado miembro pudiese hacer uso para mejorar sus medidas de prevención y respuesta (UNISDR, 1987).

En 1989 entró en vigencia la Resolución 44/236, la cual recordó la recomendación que hizo el Consejo Económico y Social de que se estructurase un marco adecuado de cooperación internacional que fuese capaz de ayudar a lograr los cumplimientos de las metas del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres. Por otro lado, también, se ve la necesidad de seguir fomentando la planificación conveniente en caso de emergencias y la integración de estos en los planes de desarrollo nacionales. Es por ello que se proclamó que el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales comenzaría desde el 1 de enero de 1990 y se creó el marco de acción para este período. Además, se designó el día Internacional para la Reducción de Desastres naturales el segundo miércoles de octubre de cada año, mientras durara el decenio. En este día la comunidad internacional debía cumplir una observación y revisión de sus objetivos y metas (UNISDR, 1989).

El 21 de diciembre de 1990 se adoptó la Resolución 45/185, en la cual la comunidad internacional reafirmó que era imperativo optimizar tiempo y recursos en la creación de políticas para movilizar y utilizar los conocimientos técnicos y científicos con la finalidad de conseguir reducir las catástrofes naturales. Para esta fecha se observó que más de setenta gobiernos lograron establecer comités nacionales o centros de coordinación enfocados a lograr las metas que se erigieron para el Decenio y se invita a los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que los creen. A su vez se agradeció a los países que realizaron, o que se comprometieron a dar aportaciones económicas al Fondo Fiduciario para el Decenio Internacional; pero se recalcó la importancia de seguir contribuyendo para que el Fondo creciera, ya que los recursos no eran suficientes para cubrir todos los gastos de las necesidades. Se pidió a la Secretaría del Decenio que colaborara con la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, aplicando las funciones y responsabilidades que fueron asignadas a dicha Oficina. Además, se solicitó al Secretario General en cooperación con los organismos competentes de Naciones Unidas que prestaran asistencia en la formulación y ejecución de programas de información pública con la finalidad de que las personas se familiaricen con las medidas de prevención de las catástrofes. (UNISDR, 1990)

El 18 de diciembre de 1991, en la 77ª sesión plenaria de las Naciones Unidas, se creó la Resolución 46/149 en la que se aceptó satisfactoriamente las medidas que cien gobiernos adoptaron al establecer comités nacionales o centros de coordinación para generar medidas de mitigación y asistencia en caso de desastres naturales. En este mismo año hubo un período de sesiones el 9 y 10 de octubre por motivo del día Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, se dio reconocimiento a los países que se involucraron en la cooperación de forma voluntaria, como, por ejemplo: asignando personal para diversas actividades, en la creación y realización de proyectos enfocados en esta área y siendo anfitriones para ejecutar reuniones y actividades enfocadas en el Decenio.

Estas resoluciones y medidas tomadas a través de los años a nivel internacional, propiciaron el pensamiento y configuración de tres conferencias mundiales, las cuales pretendían convocar a diversos actores para llegar a resoluciones que debían ser llevadas a cabo por los países miembros. A continuación, se realizará una breve descripción de las mismas.

2.4.2 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres Naturales, Yokohama 1994

Gracias a la resolución 44/236, realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 22 de diciembre de 1989, se acordó que en el transcurso del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales se efectuaría el lanzamiento de una campaña mundial de gran alcance, que permitiera aminorar los daños y pérdidas humanas. Esta Conferencia tuvo lugar del 23 al 27 de mayo de 1994 en Yokohama - Japón, en la cual participaron 115 países. Grupos internacionales, regionales y nacionales fueron los que examinaron posibles normas para generar formas convenientes para desarrollar el interés y constancia de un trabajo que perdure a la larga, reduciendo las consecuencias de las catástrofes naturales a lo largo del globo. En ella se puso de manifiesto y se aprobó la estrategia de Yokohama para un mundo más seguro (ONU, 2017).

Principales temas abordados y resoluciones tomadas:

Aminorar los impactos de los desastres naturales se convirtió en uno de los principales propósitos de esta conferencia. Para esto era fundamental que estos planes se convirtieran en prácticas nacionales de desarrollo, puesto que, si no se lograba aplicar estos procedimientos, con la repetición de los desastres, el desarrollo económico y social tendría muchas dificultades para ser alcanzado. Con estos argumentos se pretendía dar marcha a una cultura mundial de prevención.

Para la realización de estas medidas se tomó en cuenta la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Acogen como referencia el primer principio de la resolución “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992: 1).

De acuerdo a los análisis realizados sobre la situación del tratamiento de desastres, se concluye que conforme las devastaciones naturales acrecientan, lo hacen también las dificultades y pérdidas económicas. Las circunstancias de la naturaleza que producen las calamidades naturales están fuera del control de los individuos, pero la acción humana es la que

en efecto produce riesgo y vulnerabilidad. Debido a esto se recomienda a la sociedad fortificar las formas tradicionales y crear nuevas alternativas para afrontar el riesgo, optando por normas apremiantes para mermar y frenar los daños que dichas catástrofes generan (Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro, 1994).

En este escenario los países en vías de desarrollo insulares o sin litoral son los más indefensos, porque no disponen de suficientes recursos para enfrentar y reducir los perjuicios causados por la naturaleza.

Además se manifiesta que son los grupos pobres y con menos oportunidades, ventajas y medios para enfrentar los desastres, los que enfrentan y padecen los estragos naturales. Estos crean alteraciones en la estructura social ya sean económicas, políticas y culturales, sin importar que sea una zona rural o urbana. Pero donde existe mayor debilidad es en los grandes asentamientos urbanos, porque son más complejos y concentran mayor población humana en territorio y construcciones pequeñas.

También, las formas de producción, consumo y desarrollo contribuyen a la ampliación de la debilidad a los desastres, pero afectando en mayoría a los grupos desfavorecidos. Por otra parte, el desarrollo sostenible contribuiría a disminuir la vulnerabilidad, mediante una buena gestión y planificación social y económica del conjunto de personas afectadas (Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro, 1994).

Los principios más relevantes de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama de 1994 son:

- a) La evaluación del riesgo es un paso indispensable para la adopción de una política y de medidas apropiadas y positivas para la reducción de desastres.
- b) La prevención de desastres y la preparación para casos de desastre revisten importancia fundamental para reducir la necesidad de socorro en casos de desastre.
- c) 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.
- d) La alerta temprana de desastres inminentes y la difusión efectiva de la información correspondiente mediante las telecomunicaciones, inclusive los servicios de

radiodifusión, son factores clave para prevenir con éxito los desastres y prepararse bien para ellos.

- e) 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.
- f) La comunidad internacional reconoce la necesidad de compartir la tecnología requerida para prevenir y reducir los desastres y para mitigar sus efectos; esta tecnología debería suministrarse libremente y en forma oportuna como parte integrante de la cooperación técnica.
- g) 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.

Recae sobre cada país la responsabilidad primordial de proteger a su población, sus infraestructuras y otros bienes nacionales de los efectos de los desastres naturales. La comunidad internacional debería demostrar la firme determinación política necesaria para movilizar recursos adecuados y hacer uso eficaz de los existentes, incluidos los medios financieros, científicos y tecnológicos, en el ámbito de la reducción de los desastres naturales, teniendo presentes las necesidades de los países en desarrollo, en particular las de los países menos adelantados (Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro, 1994: 6).

Avances en la construcción de la agenda:

Se alienta a los Estados a comprometerse a emprender medidas o cambios legislativos para combatir su vulnerabilidad a los desastres, involucrando completamente los ámbitos comunitarios y nacionales. A su vez que a nivel interno se promueva el manejo y absorción de recursos enfocados en la mitigación de las catástrofes. Además, se pide que los gobiernos elaboren un plan de evaluación y contingencia; a su vez la elaboración de proyectos de cooperación nacional, regional e internacional enfocados en la prevención y mitigación de los riesgos, como también de la canalización de ayudas en caso de desastres.

Por otro lado, se solicita apoyo a las ONG para adherir en los planes de desarrollo socioeconómico evaluaciones de riesgos. También la recopilación de información que documente desastres anteriores, para que sirva como perspectivas de medidas futuras. Así mismo, se motiva a la participación de los medios de comunicación e información, ya que son importantes para crear conciencia en la ciudadanía. Igualmente, motivan a una participación comunitaria más notoria, dándole importancia a las mujeres y otros grupos invisibilizados.

Se debe agregar que se integran nuevas tecnologías que sirvan de ayuda para el monitoreo y prevención de los desastres. De la misma manera, se alienta a utilizar conocimientos técnicos de otras naciones o elaborados dentro de Naciones Unidas, siempre y cuando se hayan identificado las necesidades.

2.4.3 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Hyogo 2005

Del 18 al 22 de enero del 2005 se celebró en Kobe, Hyogo, Japón la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres con el tema central “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” (Marco de Acción de Hyogo, 2005: 1). En esta Conferencia se promovió las estrategias que permitieran disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones ante las amenazas/peligros provocadas por los riesgos y se vio la importancia de que las naciones aumentaran la resiliencia para enfrentar las calamidades.

Este Marco de Acción abarca los desastres causados por amenazas de origen natural y los desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos. Refleja, por tanto, un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres que prevé amenazas múltiples y la posible relación entre ellos, que puede tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, como se subraya en la Estrategia de Yokohama (Marco de Acción de Hyogo, 2005: 1)

Por último, se considera que las amenazas producto de los desastres van en progreso afectando fuertemente al sistema económico, a los seres humanos y por ende al desarrollo sostenible de los países subdesarrollados.

Principales temas abordados y resoluciones tomadas:

Para empezar, es importante establecer algunos conceptos claves que son tomados en consideración en esta Conferencia: primero, la vulnerabilidad es el aumento de la susceptibilidad de una población hacia una amenaza, esta susceptibilidad puede aumentar según ciertas condiciones ambientales, económicas o sociales; segundo, una amenaza/peligro constituye “un evento físico perjudicial, fenómeno o actividad humana que pueden atentar contra la vida o causar lesiones, pérdidas materiales, agravios materiales, alteración en el orden social y económico o daños ambientales [...] Las amenazas pueden tener origen antrópico (degradación ambiental o amenazas tecnológicas) o natural” (Marco de Acción de Hyogo, 2005: 1); por último, la resiliencia está definida como la aptitud de una comunidad o sociedad enfrentados a una amenaza para “resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de

manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básica” (Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015: 9)

Los objetivos de esta Conferencia tienen que ver con las estrategias planteadas que permitan el cumplimiento del Marco de Hyogo e incrementar la información direccionada a todas las poblaciones y organismos que se encargan de gestionar los desastres. Con esto, se previó conseguir el siguiente resultado en el periodo 2005 - 2015: “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (Marco de Acción de Hyogo, 2005: 3).

Con el fin de lograr el principal resultado de la Conferencia se realizaron los siguientes objetivos estratégicos: que los planes y políticas de desarrollo sostenible se integren de manera eficaz para prevenir los riesgos por desastres; la consolidación y creación de instituciones para potenciar la resiliencia y que dentro de los programas de preparación para emergencias se adhiriera nuevos criterios de reducción de amenazas para la reconstrucción de las comunidades afectadas.

La Conferencia de Hyogo valida las propuestas mencionadas durante Yokohama, a partir de esto se menciona que cada Estado tiene la obligación de estructurar medidas de desarrollo sostenible poniendo en práctica normas seguras para proteger a su población, mediante un enfoque integrado para la reducción de riesgos.

En vista de la consolidación de la interdependencia, vieron la necesidad de convenir una cooperación internacional, la cual contribuiría al desarrollo de nuevas técnicas y saberes que combatan los riesgos a nivel mundial. Esta cooperación debía tener como objetivo la transferencia de tecnología a los países más pobres y el intercambio de resultados y experiencias.

En cuanto a lo financiero, se insta a los diferentes agentes a prestar la asistencia necesaria con el fin de combatir los riesgos presentes y futuros. Esta iniciativa debe tener en cuenta principalmente a los países pobres y endeudados.

Tomando en consideración los objetivos y el resultado esperado, en la Conferencia de Hyogo de 2005, se adoptan las siguientes prioridades de acción:

- a) Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
- b) Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
- c) Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
- d) Reducir los factores de riesgo subyacentes.
- e) Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Es importante señalar que todas estas medidas procuran la creación de plataformas nacionales multisectoriales que ayuden a coordinar y mantener diálogos entre los diversos sectores regionales, nacionales e internacionales. De esta manera se asegura la integración de políticas y planes de desarrollo para reducir los riesgos en todos los niveles y áreas; para esto, de ser necesario, se debe modificar la legislación nacional con el fin de aplicar reglamentos e instrumentos que promuevan la gestión de riesgos.

La aplicación del Marco de Hyogo requiere del involucramiento de todos los actores internacionales, sin importar el sector al que pertenezcan. La comunidad internacional es vital para ayudar a fomentar la construcción de comunidades y ciudades resilientes a los desastres, para ello es necesario que los Estados involucren a organismos y entidades como Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, organismos no gubernamentales y en donantes en general.

Avances en la construcción de la Agenda:

Se da importancia a los pequeños países insulares en desarrollo, cuya vulnerabilidad está dada por su ubicación, lo cual hace más frecuente y acrecienta el impacto del riesgo por desastres ambientales y naturales.

Mediante el uso del conocimiento, la tecnología y la educación a las poblaciones, se pretende crear conciencia sobre la necesidad de protección a las comunidades y el aumento de la resiliencia. En este mismo sentido, se presta apoyo eficiente acorde a cada área con el fin de

acrecentar los niveles de gobernanza para la reducción de riesgos de desastres y crear conciencia de los mismos.

Se involucra a varios sectores del Estado y la población nacional y mundial cuyo objetivo sea el desarrollo sostenible. Con este mismo fin, se impulsa la asistencia humanitaria para disminuir los impactos del riesgo; para ello, se fomenta una elaboración de planes estratégicos que involucren género, grupos desfavorecidos, diversidad cultural y etaria.

A la vez se implica cada vez más a los Estados para que lleven a cabo la aplicación del marco internacional de reducción de desastres dentro de una política pública diseñada acorde a los lineamientos internacionales. También, los mismos tienen la obligación de designar a una entidad para que se encargue de la aplicación y seguimiento de los programas; a su vez, deben rendir cuentas al organismo internacional pertinente.

Por otra parte, se promueve la importancia de la prevención de los riesgos de desastres, la cual debe ir ligada a una correcta transferencia y uso de recursos, de esta forma se torna una inversión a futuro. En el orden de las ideas anteriores, se insta a que cada institución ya sea pública o privada, nacional o internacional se comprometa e involucre en la gestión de riesgos y el fortalecimiento de las redes de comunicación para compartir datos y anunciar las amenazas latentes.

Para concluir, se debe manifestar que en la Conferencia de Hyogo se toma en cuenta las enseñanzas y retos planteados en Yokohama, poniendo énfasis en que la población se informe y participe en todo lo concerniente a la reducción de riesgos.

2.4.4 Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Sendai 2015

Del 14 al 18 de marzo del 2015 se celebró la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre gestión de desastres en la ciudad de Sendai, Japón con el fin de mejorar los mecanismos que habían sido promulgados en las dos conferencias anteriores. Las decisiones tomadas durante esta Conferencia surgieron de un proceso de consultas entre los interesados llevadas a cabo desde el 2012 y negociaciones entre gobiernos realizadas desde mediados del 2014.

Principales temas abordados y resoluciones tomadas:

Para empezar es necesario mencionar que el objetivo principal de esta Conferencia Mundial es el de reducir en gran medida el riesgo que producen los desastres y así también las pérdidas ocasionadas por los mismos, sean estas humanas o materiales como infraestructura y medios sanitarios y de subsistencia. Además, se ve la importancia de proteger los bienes comunitarios y privados.

Para ello es necesario que todos los países y sus respectivos gobiernos lleguen a comprometerse y se involucren en la aplicación del Marco surgido a raíz de esta Conferencia.

Con el fin de evitar la aparición de nuevos riesgos provocados por desastres y disminuir los ya existentes, se crean normas que incluyan todos los aspectos de la esfera social como: jurídicos, económicos, ambientales, políticos, tecnológicos, educativos, culturales, etc., para procurar el aumento de la resiliencia en períodos de vulnerabilidad.

Para el seguimiento y valoración del objetivo de la Conferencia de Sendai del 2015, así como para comprobar los avances de la misma, se pactaron siete metas globales:

- a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;
- b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015;
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030;
- d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030;
- e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;

- f) Mejorar considerablemente la 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 presente Marco para 2030;
- 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, para 2030.

La aplicación del marco de Sendai toma en cuenta las particularidades y condiciones de cada nación, al igual que las responsabilidades y deberes de ellas con las normas internacionales. Se considera que al ser la reducción del riesgo un problema común para todas las naciones, la cooperación internacional conseguiría acrecentar la eficiencia de las políticas nacionales para gestión de desastres, las cuales deben ir de acuerdo a su realidad y su competencia. Además, acorde a los sistemas de gobernanza nacionales, las responsabilidades para la reducción de riesgos deben ser repartidas entre todos los actores nacionales, para ello es necesario la creación de mecanismos de coordinación, que propicien la colaboración de todas las instituciones del Estado y una clara asignación de competencias para cada uno de los actores.

En adición, hay que mencionar que se considera importante que exista coherencia entre las agendas que involucran el desarrollo sostenible y humano, pues una correcta gestión de riesgos requiere que las agendas sean llevadas a cabo coordinadamente.

Por otra parte, para los participantes de la Conferencia de Sendai es importante generar la idea de la prevención y llevarla a cabo, ya que resulta más fácil y menos costoso en términos de inversión pública y privada. Por lo que también, se recomienda un adecuado manejo de la fase de reconstrucción para evitar daños mayores en caso de futuros desastres.

Ya que los desastres se gestionan de manera local, regional y mundial, es necesario establecer una alianza global y una cooperación oportuna para la gestión de los mismos. De esta manera se asegura que los países más pobres cuenten con el apoyo de las naciones desarrolladas, las cuales puedan transferir financiamiento, tecnología y ayuda acorde al momento y las circunstancias.

Por último, hay que destacar que las principales acciones a emprender según el marco de Sendai son:

La comprensión del riesgo de desastres, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, la intervención en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y el aumento de la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y para reconstruir mejor en los ámbitos de recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015: 14)

Avances en la construcción de la Agenda:

Según lo revisado en la Conferencia de Sendai, podemos mencionar que ha habido saltos cualitativos durante su elaboración. Es así que se pide rendir cuenta de los trabajos efectuados en pro de la prevención y mitigación de los desastres naturales. Para ello, se insta a fortalecer la gobernanza nacional e internacional sobre el riesgo de desastres.

En el mismo orden, se presta importancia al empoderamiento de la sociedad civil, ya que el Marco intenta dar a la misma, una participación inclusiva permitiendo el accionar de grupos vulnerables en los que se involucre enfoques de inclusión de género, discapacidad, grupos etarios diversos, proporcionándole voz a las mujeres y los jóvenes. Por lo cual, se observa como grupos de la sociedad antes ignorados (niños, adultos mayores, indígenas, personas con capacidades diferentes, migrantes, etc.), ahora toman un rol importante dentro de la contribución al desarrollo en la creación de mecanismos para alertas tempranas y mejorar las condiciones preventivas, puesto que se considera su gran potencial al momento de generar respuestas.

Al mismo tiempo, se continúa fomentando la participación y responsabilidad en todos los actores a nivel privado y público, nacional e internacionalmente. Es conveniente señalar que de igual modo, se concede mayor atención a la cooperación internacional proveniente de varios sectores a nivel global y a las alianzas mundiales, las cuales constituyen un factor primordial para contribuir a la reducción del riesgo en países en desarrollo. Para lograr estos objetivos, se exhorta a que las investigaciones pertinentes deben ser apoyadas y promovidas por sectores académicos, redes científicas y de investigación.

Por último, hay que señalar que el Marco de Sendai constituye una progresión a los de Yokohama y Hyogo, en el que se toma en cuenta las deficiencias anteriores para asegurar avances en la disminución de riesgo de desastres a nivel mundial, contribuyendo a que los

efectos ocasionados por los mismos sean menores y las afecciones tanto a los seres humanos como a la infraestructura sean mínimas.

Haciendo una observación final sobre las tres Conferencias Mundiales que dan forma a la gobernanza global para la gestión del riesgo, queremos mencionar que durante la revisión de las medidas y propuestas surgidas en las mismas se evidencia un dato interesante; la primera se enfoca más en la utilización del término desastres naturales, pero a partir de la segunda se generaliza el concepto de desastres, porque admiten que en gran medida son causado por la intervención del hombre en la naturaleza, haciendo uso de ella de una manera irracional, creando un punto de quiebre en el equilibrio natural y provocando múltiples riesgos que desencadenan en posibles desastres que afecten a poblaciones del mundo. La ineluctabilidad de un riesgo que no respeta fronteras espaciales ni temporales exige la gestión global del mismo.

2.5 Límites a la construcción de una gobernanza global para la gestión de los desastres naturales y antrópicos desde la perspectiva de la sociedad del riesgo

Integrar los conceptos de teorías liberales como la interdependencia compleja o la gobernanza global al análisis de la construcción de una gobernanza global para gestión de riesgos es primordial al momento de intentar una correcta descripción y apreciación de la misma. Si a esto le sumamos la teoría del riesgo estaremos frente a un sistema analítico que permita esclarecer y profundizar en puntos clave sobre cómo la prevención y tratamiento del riesgo es tomado por la comunidad internacional en la actualidad.

Para empezar, habría que referirse a cómo la gobernanza global ha ido cambiando hasta alcanzar la relevancia que ostenta en la política internacional actual. La gobernanza global surge debido al desarrollo de un sistema político y económico mundial capitalista que requiere un mecanismo que agrupe a todos los agentes que interactúan en la sociedad internacional.

Si bien los sistemas teóricos surgidos dentro del estudio de las relaciones internacionales, han logrado explicar el funcionamiento del mismo mediante la inclusión de actores, elementos y dinámicas; la gobernanza global no solo se atañe a una propuesta teórica, sino que va más allá al convertirse en un sistema que permite manejar los destinos de los temas que incumben a todos los actores mundiales.

Es debido a su facilidad de adaptación a los hechos y acontecimientos concretos, que ésta ha logrado consolidarse en el sistema internacional, por lo que implica que su desarrollo vaya ligado a los sucesos de importancia y sea considerada como un mecanismo que permita una interacción entre un sinnúmero de agentes a nivel mundial.

Además, habría que considerar que la gobernanza global no está pensada a manera de un sistema de gobierno único mundial, sino como un espacio donde pueden intervenir todos los actores tanto privados como públicos, nacionales como internacionales; con el fin de lograr acuerdos en temas de relevancia a través de procesos e instituciones que permiten su accionar. Esta propuesta incluye la posibilidad de insertar diversos temas a las discusiones políticas supranacionales, así también, guía a la creación de regímenes internacionales que introduzcan normas que permitan la convivencia participativa a través de interacciones.

De esta forma, podría decirse que la gobernanza global se constituye como un sistema inclusivo y participativo; sin embargo, la realidad no siempre funciona de esta manera. Si bien no se estipula un organismo central de control gubernamental, a través de los años se ha podido observar cómo la Organización de Naciones Unidas ha servido como un escenario en el cual convergen y se involucran la gran mayoría de actores a nivel mundial, propiciando de esta manera la realización de cumbres, conferencias o foros que instan a la toma de decisiones respecto a tópicos, que si bien son de interés común, su prioridad está determinada en muchas ocasiones por los participantes cuyo poder les permita llevar la atención pública hacia ellos.

Es así como se evidencia la vigencia de la teoría de Wallerstein sobre la existencia de un sistema asimétrico compuesto de centros y periferias (Wallerstein, 2005), en el cual las diferencias de niveles de producción, tecnología y economía siguen propiciando una diferenciación entre los países que intentan alcanzar condiciones igualitarias al interior de la política internacional, propiciando que los países de la periferia estén a expensas de los del centro. A esto hay que sumarle la participación de corporaciones transnacionales (Keohane y Nye, 1988), cuyo poder económico termina alcanzando las esferas políticas que propician la concreción de sus intereses.

Si bien es cierto, la gobernanza global permite una participación de varios sectores (incluidos los Estado que se tornan entes relevantes), mediante la puesta en escena de

discusiones y debates (Viotti y Kauppi, 2012); hay que mencionar que las naciones con menos envergadura política y económica terminan siendo arrastradas hacia la adopción de ciertas decisiones que no podrían convenirles del todo.

Negarse a la adopción de las medidas acordadas de manera internacional podría suponer riesgos para una determinada nación. El aislamiento de un sistema político – económico integrado termina siendo un elemento de graves repercusiones, ya que implica costos a nivel interno. No obstante, hay que mencionar que la mayoría de decisiones tomadas dentro de organismos internacionales, encuentran su lugar al interior de los diferentes países alrededor del mundo, pues en una política globalizada la normativa internacional termina involucrándose a nivel nacional.

El involucramiento de organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general, ha permitido traer a colación varios temas que habían sido ignorados durante años. En este sentido, los medios de comunicación juegan su rol al propiciar un conocimiento público de los mismos. De este modo, temas como el calentamiento global o la contaminación y sus efectos causados por una producción capitalista desmedida (Beck, 1998) son traídos a la agenda por la población mundial, requiriendo así el involucramiento de gobiernos y demás actores que conforman el proceso de gobernanza global.

Adentrándonos en la forma en que la gobernanza global ha contribuido a delinear los parámetros que se aplican al tratamiento de los desastres naturales y antrópicos, podemos apreciar la construcción de una agenda que ha ido evolucionando de a poco. Con la puesta en marcha de las tres Conferencias mundiales para la reducción de riesgos por desastres (Yokohama, Hyogo y Sendai), se ha logrado crear un régimen internacional que ha involucrado a varios actores de la comunidad mundial, trayendo consigo la adopción y ejecución de las iniciativas acordadas en dichas Conferencias, pues han marcado pautas para el accionar interno, las interacciones y la cooperación que provienen de su tratamiento.

Además, hay que mencionar que el riesgo como un fenómeno de la postmodernidad inherente al sistema capitalista (Beck, 1998), constituye un motivo de preocupación para la gobernanza global, ya que amenaza la reproducción de la vida humana y con ello al mismo sistema.

Las relaciones internacionales se van modificando acorde a los nuevos paradigmas y demandas de la sociedad global, que cada vez más se encuentra interconectada por el avance incontrolable del capitalismo, que promulga el ideal del desarrollo y crecimiento económico, dando paso a una búsqueda de producción, consumo y acumulación desmedida. Este proceso, traspasa las fronteras regionales, nacionales y naturales, permeando todas las esferas del mundo social y natural; se apropia de todo y lo pone a su servicio. Son todas estas condiciones socioeconómicas que dan lugar al incremento de los riesgos (Beck, 1998).

En esta misma línea, la interacción del sistema mundo busca tener una totalidad, como dice Wallerstein (2005) ésta es impulsada por la voluntad de acumulación como fin en sí mismo. Este sistema origina una repartición desigual entre sociedades, ya que unos pocos se apropian de la mano de obra y recursos naturales de otras naciones, a su vez el riesgo producto del proceso capitalista es repartido supuestamente de manera general, pero es en las comunidades con menos capacidad de respuesta económica, científica y técnica en donde se evidencian los estragos de manera más contundente (Beck, 1998).

Por otro lado, las relaciones de poder entre los actores internacionales se camuflan en el trasfondo de la cooperación internacional o las agendas internacionales, puesto que son los Estados más débiles o en vías de desarrollo los que deben aplicar las normas establecidas y rendir cuentas a los organismos intergubernamentales sobre la aplicación de los programas internacionales. Los países más ricos o con más recursos a su favor, son los que, generalmente, ocasionan un impacto mayor en la degradación del medio ambiente, debido al abuso de la industria (Beck, 1998), pero les cuesta mucho asumir su culpabilidad, omitiendo muchas de las normativas, al verse afectados en su ideal de progreso.

A pesar de que la gobernanza global de gestión de riesgos trata de establecer un régimen en el que, todas las dinámicas que tienen relación con la gestión de los desastres sean controladas y monitoreadas a través de las sugerencias que se realizan en foros y conferencias mundiales, siempre existen países más poderosos que actúan a su convenir con tal de satisfacer sus necesidades generando fallas en el sistema.

Ejemplo de ello es la constante presión que sufrió Irán desde 2003 por parte de las grandes potencias mundiales como Estados Unidos y Francia para que cesaran el desarrollo y

producción de energía nuclear. El desarrollo nuclear de Irán por un lado permitía abastecer sus necesidades de energía y hasta vender su excedente, pero también significaba un avance armamentístico nuclear, posicionándolo como uno de los países más poderosas dentro de su esfera de influencia en Medio Oriente (lo que pone en peligro la posición de supremacía e influencia que ha logrado Israel desde el momento de su creación en la región). Irán por su parte trató de defenderse alegando que era estrictamente para asegurar una autosuficiencia energética. Las grandes potencias proyectaron una imagen negativa de Irán al argumentar que el uso que esta nación diera a la energía nuclear significaba poner en riesgo a medio Oriente y al mundo, de tal manera que sometieron

a Irán a sanciones, restricciones a las inversiones, obstaculizaciones en el desarrollo de su sistema de misiles, la inscripción de sus ejército asimétrico en la lista oficial de organizaciones terroristas del Departamento de Estado de Estados Unidos y el acoso constante de un ataque militar o bien un cambio de gobierno que implica casos de espionaje y acusaciones de agitación política... (Garduño, 2011: 73; 74).

En contraposición, es evidente que Estados Unidos marca su supremacía al poseer cerca de “la cuarta parte de las plantas nucleares en funcionamiento en todo el mundo. Del total de 437 reactores atómicos diseminados en 30 países, Estados Unidos cuenta con 104 reactores, según el Organismo Internacional de Energía Atómica” (Univisión, 2011).

La preocupación por el establecimiento de un ambiente seguro que permita el desarrollo (una de las principales consideraciones tomada en cuenta en las Conferencias Mundiales para gestión de riesgos), convierte al tema de la energía nuclear en un factor importante a tratar dentro de la gestión de riesgos, debido a la preocupación de la comunidad internacional al respecto pues podría desencadenar una catástrofe medioambiental que ponga en riesgo al mundo en general. Sin embargo, las regulaciones originadas respecto de este tema no son iguales en todos los casos (como hemos revisado a través de nuestro ejemplo), poniendo de manifiesto las asimetrías de poder que permiten a los actores con más recursos económicos o tecnológicos incidir en las decisiones de otros.

En conclusión, el proceso de construcción de la gobernanza global de gestión de riesgos ha sido llevado a cabo debido a la preocupación por este tema que encuentra su fundamento en el carácter estructural que el riesgo alcanza en la postmodernidad. Es así que mediante la ejecución de foros, reuniones y las tres Conferencias Mundiales, revisadas en el capítulo, se ha

ido edificando un régimen internacional de gestión de riesgos que regula y guía el accionar de los actores involucrados en el tema, este régimen a su vez permite la construcción de un sistema de gobernanza que, compuesto por procesos e instituciones, posibilita llevar a cabo una agenda estructurada de gestión de riesgos a nivel internacional, la cual llega al nivel interno de las naciones a manera de recomendaciones y acuerdos (concertados en dichas conferencias). Empero la manera en la que se aplican estas medidas -construidas internacionalmente- al nivel interno de cada nación no es idéntica, pues las asimetrías existentes entre los Estados determina su accionar y la manera en que las resoluciones son acatadas.

CAPÍTULO 3

GOBERNANZA GLOBAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL ECUADOR

3.1 Introducción

A partir de la revisión teórica ya realizada y el conocimiento adquirido sobre los instrumentos internacionales que han ido configurando la gobernanza global del riesgo, el presente capítulo tiene como objetivo analizar la influencia de la misma en la construcción de una política pública nacional de riesgos. Constatamos a lo largo del capítulo, que si bien las resoluciones que han sido tomadas en el desarrollo de las Conferencias Mundiales no han sido aplicadas literalmente, se puede observar su influencia en ciertos puntos claves.

Con este fin, haremos una revisión de los antecedentes históricos de la gestión de riesgos en el Ecuador, seguido de la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y su Secretaría pertinente. A continuación analizaremos los elementos más relevantes en los que se ha notado la incidencia de la agenda internacional de gestión de riesgos en la construcción de políticas nacionales enfocadas en esta área. Para concluir, tomaremos como caso de estudio al terremoto de abril de 2016, el cual nos servirá como un ejemplo para observar la aplicación de la agenda nacional de gestión de riesgos.

Para la revisión histórica y la institucionalización de la gestión de riesgos en Ecuador, hemos investigado en fuentes secundarias y en los portales virtuales de las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales respectivas. En nuestro análisis, hemos recurrido al marco teórico y los marcos normativos internacionales, tratando de aterrizarlos en las cuestiones prácticas de la vida política nacional. El tema del terremoto fue abordado por fuentes primarias, con la realización de entrevistas a altos funcionarios encargados del tema.

3.2 Breve historia de la gestión de riesgos en el Ecuador

El Ecuador es un país que posee cuatro regiones geográficamente diferentes, éstas son: Amazonía, Sierra, Costa, y las islas Galápagos o región insular. Cada una de éstas posee diversas

condiciones climáticas, flora y fauna, recursos hídricos, etc., lo que hace que las amenazas físicas sean diversas en número e impactos en los recursos naturales y en vidas humanas. Las poblaciones que se han asentado en zonas de riesgos se encuentran más expuestas y vulnerables a los desastres naturales.

Los inicios del Ecuador en cuanto a la gestión de riesgos y ayuda humanitaria se dan tras adoptar los principios de la Convención de Ginebra de 1906. Ecuador “está obligado a proteger y garantizar a las Sociedades de Socorros de Heridos, establecida bajo el amparo de la Cruz Roja [...] el Ecuador se comprometió a dictar leyes especiales sobre la materia” (Cruz Roja Ecuatoriana, 2017).

La Cruz Roja es establecida en Ecuador desde 1910, pero en 1922 es oficializada legalmente; esta entidad se ha encargado de prestar ayuda en la gestión de riesgos, convirtiéndose en un factor notable para el país, ya que ha realizado y ejecutado acciones para enfrentar y mitigar, emergencias y desastres.

Posteriormente, este organismo estableció un Programa de Gestión de Riesgos para hacer frente a Emergencias y Desastres, con el fin de “construir comunidades fuertes y menos vulnerables aplicando planes de preparación y prevención ante desastres naturales, elaborando mapas de riesgo comunitarios y planes de contingencia para una mejor y más rápida respuesta” (Cruz Roja Ecuatoriana, 2017: párr. II).

En los 90, el Ecuador se ve envuelto dentro de una noción compartida con los países de la región, en la que se planteaba iniciativas similares, propuestas por Naciones Unidas en el Decenio para la Reducción de los Desastres naturales.

En el transcurso de los años 1997 y 1998 tuvo lugar el Fenómeno del Niño que generó un gran desequilibrio y amenaza al desarrollo local, regional y por ende nacional. El Niño azotó a los países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones: Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela y Perú. En consecuencia, los gobiernos decidieron crear ideas regionales para enfrentar los riesgos por desastres naturales. Es así que, en el año 2000 se creó el PREANDINO (Primer Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres). En el 2002, se inicia un comité para la prevención y gestión de desastres en el que participaron representantes de las instituciones de cada país encargadas en el tema. Como meta principal se

planteó la institucionalización de las estructuras nacionales de gestión de riesgos a través del programa regional PREANDINO con un marco jurídico institucional que avale la participación y responsabilidad de nuevos actores del desarrollo (Rebotier, 2016; CAF, 2006). Este programa es liderado por el Estado, pero realizado por las instituciones de planificación del desarrollo en el ámbito regional, territorial y sectorial.

Desde la creación del PREANDINO se acepta que los actores sociales al tratar de alcanzar la meta de desarrollo influyen en el incremento de la vulnerabilidad, esto es un cambio en la postura de pensamiento que se tenía sobre la generación de riesgos imperante, ya que se creía que el origen de los desastres era independiente al factor antrópico y solo se consideraba desde un punto de vista natural.

Es importante destacar, que el PREANDINO se fortaleció con el apoyo de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), tomando como referencia las políticas y avances en la planificación y gestión de riesgos que se han realizado en otros países del mundo. A su vez las experiencias regionales han servido para enriquecer de nuevos conocimientos sobre el tema, dado apertura a nuevos cambios de paradigma. También se incorporó la prevención dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento internacional (Corporación Andina de Fomento, 2006).

En el año 2002, mediante la resolución No. 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, se crea el Comité Andino para Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), con la finalidad de proporcionar un conjunto de políticas y planes que permitan prevenir y mitigar los desastres tanto naturales como los que son producto de las actividades humanas, mediante la cooperación y la transferencia de vivencias (Olalla, 2017).

En el Ecuador la prevención de los riesgos, para aminorar la vulnerabilidad que existía en el Estado, no formó parte de su agenda pública por mucho tiempo. Es así que, simplemente se reaccionaba ante los desastres intentando mitigar los daños mediante la aplicación de la ley de Seguridad Nacional, ésta a su vez se valía de las directrices de la Dirección Nacional de Defensa Civil.

En vista de la inexistencia de un sistema nacional de gestión de riesgos en Ecuador, que sirviera de guía para la reducción y prevención de la vulnerabilidad, se crean tras el fenómeno

del Niño en 1997 y 1998 la Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para Afrontar Fenómenos Naturales (COPEFEN) y la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de zonas afectadas por el fenómeno de El Niño (CORPECUADOR) (Olalla, 2017).

Durante la década comprendida entre 1990 y 2000, se celebra el DIRD (Decenio Internacional para la Reducción de Desastres); en este periodo las Naciones Unidas deciden apoyar a Ecuador en la investigación de los diferentes fenómenos causantes de los desastres naturales, así como en la capacitación de personal y mejoramiento de evacuación de zonas afectadas mediante simulacros.

Por otro lado, en el 2001 la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República y el Ministerio del Ambiente del Ecuador crearon el Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales y Gestión de Riesgos en Ecuador. Debido a que el país se encuentra situado en una zona geográfica y geológica con tendencia a catástrofes naturales producidas por erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra o escombros, terremotos, tsunamis, sequías e inundaciones, que afectan a los asentamientos poblacionales que van expandiéndose en territorios propensos a riesgo, elevando su condición de vulnerabilidad.

En consecuencia, los desastres ocurridos en años anteriores como el Fenómeno de El Niño, la actividad volcánica del Tungurahua y el Guagua Pichincha y el terremoto ocurrido en Bahía, evidenciaron la frágil e insuficiente capacidad de respuesta de los organismos institucionales y de gobierno para apoyar a los ciudadanos en actividades precisas. También se percibió la importancia de preparar y enseñar a las personas sobre cómo actuar ante un desastre (Programa Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales y Gestión de Riesgos en Ecuador, 2001).

Desde la incorporación de Ecuador al programa PREANDINO en el año 2001, se han obtenido diversos logros como:

- La promoción y fortalecimiento del marco institucional para la gestión de riesgo de desastres, dentro de la visión del desarrollo. La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuenta con el total apoyo del Estado, lo que le permite crear el Comité Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres Naturales y Comités Sectoriales, formado a su vez por organismos políticos, técnicos y científicos que

tomarán medidas para los diferentes sectores como en el energético mediante el Acuerdo Ministerial N° 029 de 25 de febrero de 2005.

- La incorporación de la prevención y la gestión de riesgo en la planificación y ejecución del desarrollo. Llevándose a cabo tanto a nivel nacional como a nivel sectorial y territorial, por medio de la prevención de riesgo en los sectores energético, salud, agua potable y saneamiento (Corporación Andina de Fomento, 2006).
- La promoción, desarrollo y aplicación del conocimiento científico sobre peligros y riesgos. La incorporación de los sistemas de recopilación de información sobre los fenómenos que causan los desastres naturales y sus consecuencias, permite detectar las vulnerabilidades para que se puedan anticipar medidas como mejoras en las infraestructuras hospitalarias, consecución de insumos necesarios, etc. (Corporación Andina de Fomento, 2006).
- El fomento de una cultura de prevención y reducción de riesgos de desastres. Esto ha permitido formar una serie de profesionales capaces de interpretar la prevención de riesgos como un eje fundamental en los procesos de planificación de desarrollo sostenible. (Corporación Andina de Fomento, 2006).

Durante la revisión de los hechos acontecidos en materia de prevención de riesgos, se denota la poca trascendencia otorgada por los gobiernos de turno al tratamiento de este tema. La inexistencia de un marco de acción por parte del Estado se ve reflejada en el manejo inicial de la prevención de desastres por parte de la Defensa Civil Ecuatoriana, lo cual a su vez contaba con la colaboración de instancias como la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) de Perú. Por lo que se puede inferir, que los Marcos de Acción de Yokohama y Hyogo, durante este lapso de tiempo, no tuvieron mayor repercusión en las políticas nacionales enfocadas a la gestión conjunta de instituciones locales para prevenir y mitigar el riesgo de desastres. También hay que decir que a pesar del intento de instaurar medidas de acción para la gestión de riesgos, éstas se vieron obstaculizadas por la falta de una unidad política nacional, ya que el cambio constante de gobiernos de turno no lograba la concreción de acciones encaminadas a la mitigación de la vulnerabilidad a los desastres; por lo que, la falta de un marco nacional para gestión de riesgos impidió un tratamiento adecuado de los mismos.

3.3 El fortalecimiento institucional de la gestión de riesgos en el Ecuador en el siglo XXI: la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos

Considerando que la gobernanza global constituye un conjunto de lineamientos, procesos e instituciones que direccionan las dinámicas y acciones dentro de la política internacional (Viotti y Kauppi, 2012) es concluyente entonces, que ella permite poner en primer plano temas relevantes para la seguridad internacional; es así como diversos tópicos que contribuyen a la misma, alcanzan un lugar primordial dentro de la construcción de una agenda mundial.

En consecuencia, percibimos que la gobernanza global constituye un sistema inclusivo que pretende englobar en sus acciones y directrices a todas las estructuras políticas nacionales alrededor del mundo, por lo que no es de extrañar que los temas relevantes a nivel internacional, se conviertan también en trascendentes a nivel nacional. De esta manera, la sugerencia de medidas que deben abordarse, se concreta en la realización de políticas internas que contribuyan a un objetivo global.

En el caso de la gestión de riesgos y debido a la influencia que ejercen organismos intergubernamentales como la ONU u organizaciones internacionales como la Cruz Roja, la misma se ha constituido como un eje fundamental que permite evitar amenazas provenientes de desastres naturales o antrópicos, por lo que ha ido obteniendo gran importancia en la construcción de políticas públicas concernientes a este asunto.

Pues bien, es así como nos situamos en la construcción de políticas públicas internas, sabiendo que las mismas son producto de demandas sociales que llegan a canalizarse después de un proceso en el que intervienen varios actores para lograr colocar en la agenda política sus respectivos intereses y preocupaciones, como ahondamos al respecto en el capítulo 1.

En el caso de la gestión de riesgos como política pública en el Ecuador, como se pudo examinar en el apartado anterior, observamos un inadecuado tratamiento del mismo, con la dispersión de actividades e instituciones que trataban el tema, debido a la ausencia de un organismo central que coordine las acciones. Así también se reflejó cómo, en años previos, la falta de decisión política impidió la concreción de procedimientos que permitan un manejo

adecuado y estandarizado de los efectos producidos por los diversos desastres, así como de una correcta prevención de los mismos.

Es recién en el año 2008 cuando se aprueba una nueva Constitución en el Ecuador, realizada mediante referéndum nacional, que se incluye como principio constitucional la reducción del riesgo enfocado a la consecución del Buen Vivir o Sumak Kawsay⁹. Estos avances en el plano normativo permiten que se bosquejen formas con las cuales las instituciones pudieran dar respuesta al enorme reto de gestionar el riesgo en un contexto de recursos limitados. Para ello se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos; el cual tiene como principio rector, una de las prioridades de acción trazadas en el Marco de Acción de Hyogo (Constitución de la República del Ecuador, 2008; Marco de Acción de Hyogo, 2005).

La inclusión de una propuesta para el manejo de la gestión de riesgos en la Constitución nos revela la interacción entre lo público o colectivo manifestado a través de las políticas de un gobierno y lo jurídico. En efecto, se evidencia la relación existente entre la construcción de políticas públicas y la existencia de un marco jurídico que permita la concreción de programas y proyectos institucionales. De tal manera, se advierte como las normas jurídicas anteriores sirven para continuar y alentar la construcción de políticas públicas, así como también el marco legal puede ser una expresión de dichas políticas (Chacón y Pratt, 1996).

Coherentemente con las normas internacionales, Ecuador ha asumido en su Carta Magna principios para el tratamiento de los riesgos. En la sección novena del capítulo primero del Título VII, referente al Régimen del Buen Vivir, se designan las directrices que posibilitan el tratamiento de la gestión de riesgos como una política pública, pues involucra el bienestar de todo el conjunto social. Puede mencionarse que su inclusión en la Constitución es una señal de que la gestión de riesgos debe ser tratada como una política de Estado, con lo cual se aseguraría su continuidad a pesar de las tendencias políticas e ideológicas de los diferentes gobiernos. En ella se indica:

⁹ La expresión “Sumak Kawsay” –traducida al castellano como “buen vivir”– proviene del kichwa y forma parte del legado conceptual y vital de pueblos andinos originarios; existiendo también en otras lenguas de la misma región conceptos que hacen referencia a contenidos similares. En general, su contenido da cuenta de una forma “armónica” de conducción de la vida entre los seres humanos y la naturaleza, dejando de lado la visión de acumulación de capital, sobreexplotación del hombre y la naturaleza, sobreproducción, consumismo que genera desperdicios que contaminan el medio ambiente degradando los espacios naturales, entre otros (Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano sobre Sumak Kawsay, 2014).

Art. 389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley...

Art. 390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008: 172; 173).

De este modo podemos notar cómo Ecuador ha acogido principios establecidos en el Marco de Acción de Hyogo, como la articulación de las instituciones nacionales públicas y privadas para elaborar un sistema que le permita prevenir, dirigir y ejecutar la gestión de riesgos.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1046-A con fecha 26 de abril de 2008, posteriormente publicado en el Registro Oficial el 26 de mayo del 2008, se designa la reestructuración de la Dirección Nacional de Defensa Civil, dando paso a la creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, la cual acogió las competencias y funciones correspondientes a la Dirección Nacional de Defensa Civil y al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) en cuestiones de Defensa Civil. Posteriormente pasaría a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos en 2009, otorgándole un carácter independiente y descentralizado; y en el 2013, con la transformación del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, su nombre sería modificado a Secretaría de Gestión de Riesgos (Resolución No. SGR-006-2014, 2014).

Como el ente a la cabeza de la administración y gestión del riesgo, la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) tiene como cometido asegurar el bienestar y la protección de individuos y grupos humanos ante las consecuencias de los desastres ya sean naturales o antrópicos. Para ello, se ven abocados a la construcción de medidas, normas y políticas que les permitan identificar riesgos que podrían terminar en desastres (SGR, 2017).

Por otro lado, en el caso de ocurrencia de desastres, su deber es enfrentarlos y organizar maniobras que permitan la recuperación del conjunto social para de esta manera ir normalizando

sus condiciones económicas, psicológicas, laborales, etc. (SGR, 2017). Esto es un indicativo de la labor cercana que esta Secretaría debe mantener con la sociedad, con el fin de prepararla para identificar, prevenir y gestionar los riesgos; además de la investigación y trabajo de campo que deben llevar a cabo para mantenerse alertas ante amenazas ambientales o de origen humano.

Como bien es señalado en la Constitución, Ecuador cuenta con un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, lo que implica que cada entidad a nivel local, regional o nacional, ya sea pública o privada, cuente con su propia unidad de gestión de riesgos, la cual debe organizar planes y promover la educación de sus funcionarios y empleados ante la ocurrencia de desastres (Muñoz, 2015). De esta manera se propicia la autonomía y descentralización de funciones y responsabilidades, que a su vez podría contribuir a la promulgación de nuevos protocolos para el manejo del riesgo.

La Secretaría de Gestión de Riesgos, como entidad rectora en esta área, posee la capacidad de establecer las políticas y lineamientos que promueven la prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción ante desastres naturales y antrópicos. Así como también se encuentra entre sus funciones garantizar que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos permita el fortalecimiento de la institucionalización de la gestión de riesgo y así garantizar una correcta toma de decisiones políticas y técnicas, además de la definición de tareas y responsabilidades (SGR, 2017).

El involucramiento de actores estratégicos es de vital importancia, pues permite la organización de actividades; a su vez esto contribuye a la coordinación de acciones entre las entidades del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados ante el acontecimiento de desastres para así combinar de manera más eficiente las acciones emprendidas (SGR, 2017).

En la fase de respuesta ante desastres, la Secretaría de Gestión de Riesgos busca que el accionar sea efectivo y dé una respuesta apropiada para cubrir las necesidades de las poblaciones afectadas, pues su objetivo es contribuir a que las personas recuperen su vida cotidiana en el menor tiempo posible (SGR, 2017).

La Secretaría de Gestión de Riesgos conduce su accionar por medio de seis ejes fundamentales: la reducción de nivel de riesgo ante amenazas naturales o antrópicas, el aumento

de la competencia de instituciones y la sociedad para la gestión del riesgo, el incremento de acciones efectivas para dar respuesta a las necesidades de quienes han sido afectados por desastres, el incremento de la eficiencia operacional, el desarrollo del talento humano y el uso eficaz del presupuesto (SGR, 2017).

La Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, adscrita a la Secretaría de Gestión de Riesgos, trabaja con el objetivo entregar información mediante la difusión de informes mensuales sobre los eventos adversos que ocurren a nivel nacional, para otorgar información que permita tomar decisiones a las autoridades competentes. Mediante esta Dirección se instaura el uso de Alertas Oportunas, las cuales, mediante el uso de las tecnologías disponibles, posibilitan dar alertas a la población sobre la proximidad de una amenaza natural. Las Alertas Oportunas sobre las cuales trabaja la SGR son: Sirenas para alertar a la población ante la posible erupción del volcán Cotopaxi, Determinación de banderas ante oleajes y Protocolo de comunicación ante tsunamis (SGR, 2017). De esta manera podemos evidenciar en qué forma un sistema como el de alertas tempranas (SAT), utilizado a nivel internacional, ha tenido su influencia y repercusión en la toma de medidas a nivel nacional, aunque hay que señalar también que el SAT como tal, también ha sido puesto en marcha en Ecuador.

El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y la Secretaría de Gestión de Riesgos contienen y prolongan el espíritu de las Conferencias Mundiales sobre Gestión de Riesgos, especialmente las de Hyogo 2005 y Sendai 2015, que han contribuido a formar sus lineamientos básicos y su accionar ante el riesgo y los desastres naturales o antrópicos. Sin embargo, no hay que olvidar que la creación de políticas y normas nacionales está determinada por los factores que condicionan las características propias de cada país, por lo que se nota la apropiación y adaptación de los marcos internacionales a las situaciones internas.

3.3.1 El Comité de Operaciones de Emergencias (COE)

El Comité de Operaciones de Emergencias (COE), es una herramienta del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), que permite coordinar, direccionar y articular todas las informaciones más importantes que se han realizado en situaciones de catástrofes y emergencias, transformándolas en operaciones para responder de

manera oportuna. Es así que es importante destacar que, en éste convergen y se entrelazan lo técnico y lo político, dando como resultado resoluciones integrales (Manual del COE, 2017).

El devastador terremoto de la noche del 16 de abril del 2016 es un hito importante en la historia del país. Se puso de manifiesto la necesidad imperante del trabajo en equipo, ya que así se puede brindar la ayuda y accionar oportunos a las sociedades afectadas.

Surgieron una serie de contingencias que se fueron resolviendo a su debido tiempo, pero sin embargo, quedaron muchas lecciones aprendidas sumadas, estas sumadas a las condiciones sociales que se encuentran en constante cambio, dieron paso a una actualización del manual del Comité de Operaciones de Emergencias, este se ha ido fortaleciendo en los últimos años y se ha servido para dar respuesta a varias emergencias surgidas en este período.

Este manual pone como foco principal la prevención para así disminuir en gran medida los perjuicios que dejan los desastres, por ello es importante una adecuada preparación, para estar prevenidos y saber de qué manera se puede actuar ante una emergencia.

La primera versión del manual del COE ocurrió en marzo de 2010 y posteriormente fue actualizado en el 2015, en el 2017 se realizan nuevos ajustes., estas como fruto del desarrollo de discusiones, exploración, verificación y análisis del Manual de Comité de Gestión de Riesgos.

El Ministerio Coordinador de Seguridad y la Secretaría de Gestión de Riesgos propusieron realizar las revisiones correspondientes al manual tras las problemáticas de erupción del volcán Cotopaxi y luego el terremoto del 2016 que afectó gravemente a las provincias de Manabí y Esmeraldas. Se puso en evidencia la obligación de mejorar los "esquemas de coordinación para la respuesta en los diferentes niveles territoriales y sectoriales... se vio la necesidad fortalecer el rol coordinador y rector de la Secretaría de Gestión de Riesgos en los procesos de la respuesta y de la rehabilitación temprana" (Manual del COE, 2017: 11).

Por otro lado, también se realizaron reuniones entre los diversos actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, con las cuales se determinó la importancia de apartar los esquemas de coordinación en las etapas de prevención de riesgos y la de

respuestas ante emergencias y desastres, porque de esta manera existirían estructuras alineadas dentro de normas internacionales y a la vez nacionales.

Es así que en este manual se establecieron las acciones que deben de aplicar todas las entidades e instituciones que son partes integrantes del COE en los niveles nacionales, provinciales, municipal y parroquiales. Los que integren el comité van a representar a cada una de sus instituciones como delegados.

A su vez la Secretaría de Gestión de Riesgos debe fomentar estrategias para amplificar y fortificar las capacidades de los actores involucrados y así poder aplicar de excelente manera el manual. También, las normativas de este manual de acción se deben cumplir de manera imperante por todos los participantes del sistema descentralizado de gestión de riesgos (Manual COE, 2017).

En el Ecuador los principios que rigen la Gestión de Riesgos son:

De autoprotección: toda persona tiene la capacidad, el deber y derecho de disminuir las condiciones que le hacen propensa a amenazas y generar medidas para afrontar y recurrirse ante una catástrofe o emergencia.

De igualdad: todos los afectados recibirán el mismo trato y ayuda al momento de otorgarles asistencia humanitaria en situaciones de riesgo.

De protección: las autoridades deberán proteger a todos los habitantes del país en cuanto a su vida, integridad física y mental, además sus bienes materiales y derechos colectivos de seguridad.

De participación: las autoridades y entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos deben reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Todas las personas tienen el deber de participar.

De pluriculturalidad: los procesos de la gestión del riesgo tienen la responsabilidad de respetar las características culturales de cada comunidad y aprovechar éstas como recursos.

Equidad de género: independientemente del género otorgar a todos los ciudadanos las mismas condiciones y tratamientos, viendo las particularidades de cada cual.

Del interés público o social: en situaciones de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular.

De subsidiariedad: se reconoce la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias y responsabilidades directas referentes a la gestión de riesgos. Las autoridades con jerarquía más alta, deberán acudir en ayuda de las autoridades de menor rango, cuando éstas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo

De concurrencia: la eficacia de las acciones debe lograrse mediante la participación unificada y libre de jerarquías entre las diferentes entidades. Se deben acordar metas y procesos compartidos

De precaución: se deben tomar medidas a pesar de no tener la plena seguridad ante un riesgo. Esta debe ser utilizada cuando no haya suficiente información técnica.

De eficiencia: la asistencia humanitaria debe enfocar todos los recursos asignados en la gestión de riesgos para asegurar y cuidar la vida humana, procurar resiliencia en las poblaciones y deben ser dadas con la mayor prontitud posible.

De coordinación: se debe coordinar de forma integral la asistencia estatal, privada y comunitaria, puesto que su trabajo procura obtener las mismas metas que estableció SNDGR.

De responsabilidad: los individuos que creen una emergencia o un desastre tendrán que hacer frente a los perjuicios que ocasionen, según lo que dicta la Constitución Nacional.

De información oportuna: el SNDGR tiene el deber de dar a toda la población la información relacionada con los riesgos y sus circunstancias, sobre las fases de rehabilitación y reconstrucción

De transversalidad: todos los establecimiento públicos y privados deben incorporar obligatoriamente y en forma transversal la gestión de riesgo de desastre en su planificación y operación (Manual COE. 2017).

Por otro lado, es importante destacar que existe un marco legal e institucional para el accionar del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos que toma como referencia y amparo a la Constitución de la República, Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), Ley Orgánica de Defensa Nacional, Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Ley de Seguridad Pública y del Estado, Reglamento de la Seguridad Pública y del Estado.

Para la elaboración de este manual se tomó en cuenta el concepto de la UNISDR con el cual se define a los eventos o situaciones peligrosas como expresiones de amenazas antrópicas o de origen natural en un tiempo y determinado lugar, variando la gravedad y categorías (Manual del COE, 2017), para ello se precisan las siguientes categorías:

Urgencia: Cuando surge una situación o problema inesperado, que sea de gravedad y que amerite la acción inmediata de los sujetos que la sufran

Emergencia: "Un evento que pone en peligro a las personas, los bienes o la continuidad de los servicios en una comunidad y que requieren una respuesta inmediata y eficaz a través de las entidades locales" (Manual del COE, 2017: 15).

Desastre: cuando ocurre un evento que genera peligro y expone a las comunidades a situaciones de vulnerabilidad, interrumpiendo su funcionamiento al generar pérdidas humanas, materiales o medioambientales.

Catástrofe: "Un Desastre donde resultan insuficientes los medios y recursos del país, siendo necesario e indispensable la ayuda internacional para responder a ello" (Manual del COE, 2017: 15).

Además, existe la calificación de los eventos y situaciones de riesgos, mediante un índice que va a determinar los niveles de perjuicio o posibles afectaciones al territorio, población y estructuras. También se puede medir el alcance que tiene cada institución para dar respuesta humanitaria a los pobladores. El nivel 1 simboliza la urgencia, los niveles 2 y 3 son de emergencia local, cantonal y provincial, el nivel 4 representa el desastre y el nivel 5 la catástrofe (Manual COE. 2017).

Por otro lado, también se han configurado fases para atender las emergencias y desastres, en las que cada una tiene su tiempo de duración, esto ayuda a la organización de la respuesta y restablecimiento, va a permitir que se divida y se deleguen las actividades entre las instituciones y organismos participantes, estableciendo prioridades de atención de acuerdo a las necesidades de los pobladores, saber cuándo se debe dar por finalizada la atención humanitaria.

Fase 1 Atención prehospitalaria, búsqueda, rescate y salvamento: ésta tiene una corta duración de horas o algunos días.

Fase 2 Asistencia Humanitaria: dura algunos meses. Se enfoca en proporcionar atención y brindar bienestar a la población en diversas áreas, seguridad alimentaria, salud, acceso a agua, educación, etc.

Fase 3 Rehabilitación temprana: su duración puede variar. Tiene como fin la incorporación temporal de albergues, análisis precisos para restablecer las zonas afectadas.

Igualmente, se han desarrollado modelos de actas de sesiones para el COE, en dónde es más fácil ir organizando la información que se tiene de un desastre para posteriormente analizar y recopilar las ideas más importantes sobre la gravedad de los perjuicios sufridos y aplicar las medidas de respuesta oportuna.

Los COE son herramientas que se han difundido a nivel mundial y se han ido configurando como una serie de eslabones que forman un engranaje internacional en donde las políticas globales para gestión de riesgo son aplicadas a niveles estatales.

3.4 La influencia del sistema de gobernanza global de gestión de riesgos en la construcción de políticas públicas en el Ecuador

El presente análisis parte de una visión en la que se considera que la gobernanza global es un sistema que, mediante procesos e instituciones, regula las interacciones entre actores (Viotti y Kauppi, 2012). Los regímenes internacionales contribuyen y permiten la formación de esta gobernanza al ser un conjunto de reglas y procedimientos que enmarcan y determinan las relaciones entre los participantes inmiscuidos en la política internacional (Keohane, 1993). De esta manera, los marcos y agendas internacionales constituyen regímenes que delinear y

delimitan las políticas públicas nacionales al insertarse como sugerencias para los países involucrados.

En esta gran maquinaria política mundial se ha podido observar la influencia que ha tenido la Organización de Naciones Unidas en la construcción de agendas globales. En el caso de la construcción de la agenda mundial de gestión de riesgos, este organismo intergubernamental se ha constituido como un organizador y ejecutor de las tres Conferencias Mundiales respecto al tema, coordinando las interacciones de sus Estados miembros e invitándolos a seguir los acuerdos alcanzados en dichas conferencias.

La gobernanza global, como un sistema que es propenso al control y a la configuración homogénea de patrones que rigen la política internacional, se ha ido expandiendo y penetrando a todas las esferas globales, pasando de estar enfocada solamente en la seguridad y en los conflictos mundiales, a influir en temáticas como gestión de riesgos en desastres naturales y antrópicos, medio ambiente, salud, educación, telecomunicaciones, etc., que han ido surgiendo producto de la globalización.

De esta manera, las agendas internacionales tienden a trasladar su visión, misión y objetivos a las políticas internas de cada nación, por medio de la creación de marcos de acción que dan las pautas generales de un comportamiento ante una determinada situación que preocupa a las diversas naciones. A estos marcos, los Estados periféricos se adhieren, pues no poseen capacidad de decisión y autodeterminación, puesto que, si no se enrolan en los propósitos de esta maquinaria de la gobernanza, corren el riesgo de verse aislados de las participaciones en la toma de decisiones; a su vez pierden la posibilidad de recibir préstamos económicos o formar parte de alianzas de cooperación y ayuda socioeconómica.

Al ser los marcos de acción normativas internacionales, los países que han participado en estas conferencias y resoluciones son propensos a incorporar los lineamientos dentro de sus políticas públicas, marcando de esta manera una uniformidad mundial. Claro está que cada nación posee sus diferencias regionales, geográficas, étnicas y culturales, las cuales dibujarán las características de la aplicación según el tipo de sociedad. Sin embargo, la esencia de los mandatos mundiales se evidencia en todo el andamiaje institucional.

En relación a lo anterior, en el Ecuador observamos la influencia de los marcos de acción en la construcción de políticas públicas nacionales adaptadas a las realidades locales. Es así que evidenciamos la incidencia de los Marcos de Hyogo y Sendai en la construcción de una política pública para gestión de riesgos, a través de las disposiciones internacionales que han sido tomadas en cuenta para la construcción de una agenda nacional.

El análisis de la influencia de las políticas internacionales dentro de las políticas nacionales, según nuestro criterio, debe conllevar el estudio de cuatro factores indispensables al momento de la creación de políticas internas: el riesgo como agravante de la vulnerabilidad social, cooperación para el impulso de la gestión de riesgos, el trabajo conjunto de los diversos organismos e instituciones públicos y privados nacionales e internacionales y por último, una adecuada preparación y educación de la sociedad en general.

El riesgo como un factor agravante de la vulnerabilidad social:

Para empezar, examinaremos el tema del riesgo como un factor agravante de la vulnerabilidad de la sociedad y sus componentes. Lo cual se relaciona con una producción globalizada que generan enormes repercusiones a los sistemas naturales y a los grupos humanos, lo que deriva en un creciente interés por generar medidas de prevención y tratamiento de riesgos.

Los riesgos naturales y antrópicos constituyen una preocupación para la gobernanza global de gestión del riesgo, que procura el establecimiento de un sistema previsor de desastres y resiliente en el caso de que los mismos ocurran, puesto que desde esta gobernanza del riesgo se encamina a todas las naciones a trabajar en conjunto para alcanzar el deseado desarrollo dentro de la lógica capitalista, mediante una serie de mecanismos políticos para cohesionar a todos los participantes; pues si un país es severamente afectado económica y socialmente, al estar interconectado podría conllevar la debacle de los sistemas políticos y económicos del mundo.

Además, los desastres naturales tienen un gran impacto en las condiciones de desarrollo de las sociedades, ocasionando repercusiones que irrumpen en la cotidianidad de la vida humana. Por ello cabe considerar las vulnerabilidades implícitas con los desastres, pues un adecuado manejo de los mismos contribuirá a una correcta gestión del riesgo. También hay que decir que muchos de los desastres naturales que ocurren en la actualidad son producto del

cambio climático, lo que ha ocasionado que “aproximadamente el 70% de los desastres naturales estén relacionados con el clima, el doble que hace 20 años” (ONU, 2013: párr. III).

Si ya Beck (1998) dirigía el foco de atención a los efectos nocivos y de gran impacto de los desastres antrópicos, en la actualidad las investigaciones sobre las vulnerabilidades, que son agravadas por el alto nivel de riesgo existente en la postmodernidad industrializada, constituyen una preocupación para la comunidad académica y científica, así como también para organismos e instituciones nacionales e internacionales.

Otro punto a considerar a propósito del incremento de las vulnerabilidades producidas por el riesgo son las asimetrías de poder que se encuentran en el sistema político internacional, las cuales evidencian las desigualdades sociales y de respuesta que se generan por esa diferenciación en avances tecnológicos, riqueza económica, científica, etc., entre los países del centro y periféricos ante circunstancias de desastres naturales o antrópicos. Por lo que no se producen las mismas reacciones y tratamientos de problemas tras una catástrofe en un país con mayores recursos económicos y con mayor capacidad de resiliencia, que en un país en vías de desarrollo (tal es el caso de Haití, que a pesar de haber transcurrido ocho años del terremoto todavía no logran recuperarse del todo o Ecuador que dos años después sigue reconstruyéndose)

En el Ecuador se ha tratado el tema de la vulnerabilidad tomando en cuenta el enfoque internacional que insta a la prevención y tratamiento de los riesgos con el fin de evitar el aumento de la misma en los grupos humanos. De esta manera, la creación de una política pública para gestión de riesgos en desastres, se orienta a fomentar la seguridad, teniendo como foco principal la preservación y cuidado de la vida humana.

El tratamiento del riesgo a nivel nacional se alimenta de una nueva concepción de la seguridad integral, idea que ha sido implementada por el Estado ecuatoriano incluyendo aspectos de protección humana, material y de capital económico, que son también promovidos internacionalmente por las Naciones Unidas.

Es así que dentro de la visión del Estado ecuatoriano sobre seguridad, se encuentra implícita la gestión del riesgo; esto debido a que si no se trabaja este tema de una manera integral, las poblaciones están expuestas al riesgo que implica un desastre natural o antrópico y las vulnerabilidades que éstos traen consigo. En consecuencia, según la visión del Estado, una

convivencia armónica entre seres humanos y medio ambiente permitirá el incremento en la seguridad de las poblaciones. Aunque no hay que olvidar que nuestro planeta está expuesto a procesos naturales que conllevan vulnerabilidad para las personas, por lo que es necesario fomentar una cultura de resiliencia (con la cual las personas puedan lograr reponerse y sobrellevar las duras situaciones por las que deben atravesar tras un evento natural o antrópico y lograr reactivar su vida cotidiana), como se sugiere en las dos últimas conferencias mundiales para gestión de riesgos.

En suma, podemos mencionar que la preocupación que se manifiesta a nivel internacional por el riesgo como un factor que agrava la vulnerabilidad social, encuentra su espacio en la construcción de una agenda nacional para gestión de riesgos (aunque hay que señalar que la preocupación por este aspecto nace también de los hechos acontecidos dentro del territorio nacional y la intención por mitigarlos). De este modo, el planteamiento internacional de seguridad integral, que toma en cuenta también la gestión de riesgos, encuentra cabida en el plano nacional a manera de nociones que han permitido fortalecer un sistema nacional. Este mecanismo de transferencia opera a través de diversas herramientas: acuerdos de asistencia técnica, conferencias y acuerdos de cooperación internacional para la adaptación de normativas.

Cooperación para el impulso de la gestión de riesgos:

La cooperación internacional, desde el criterio de la ONU, mantiene como objetivo general la contribución al desarrollo social, económico y ambiental global para garantizar el bienestar de todos los habitantes (ONU, 2018). Para lo cual el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (UNDAF) es usado como una guía de estrategias para proporcionar una adecuada respuesta por parte del Sistema de Naciones Unidas a las prioridades de una determinada nación (Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador 2015–2018, 2015).

Esta acepción se encuentra incrustada en un sistema de gobernanza global, que propende a guiar el comportamiento colectivo para garantizar el cumplimiento de una agenda internacional, en la cual las decisiones tomadas dependen del peso político y económico de los agentes involucrados. En este sentido, la cooperación a través de los años ha sido atravesada por la visión de los países involucrados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual entre sus objetivos destaca el señalar “estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas” (OCDE, 2018: párr. II). Esto ha significado que los países receptores estén alejados de las decisiones que deben tomarse en su favor, lo que lleva a cuestionarse si ésta institución, que es una de las principales rectoras de la cooperación entre naciones, maneja un proceso adecuado que garantice una cooperación eficaz (Llistar, 2009).

El sistema de gobernanza global, en el que instituciones como la OCDE actúan, está determinado por una visión de economía neoliberal, la misma que también encuentra su lugar en el manejo de las relaciones internacionales. Es así como el vínculo estrecho, establecido entre las naciones del mundo y demás actores internacionales, es explicado por la interdependencia compleja, la cual, además expone la dependencia que existe en las relaciones entre Estados; de las asimetrías de estas relaciones se desprende el poder de unos para inferir en cuestiones que otros no pueden (Keohane y Nye, 1988), como en el caso de la cooperación internacional.

La OCDE, desde su Comité de Ayuda al Desarrollo, ha sido capaz de establecer un régimen internacional poseedor de un conjunto de normas que determinan y regulan las relaciones de cooperación entre Estados. En su interior, la visión de los países desarrollados sobre lo qué es la cooperación y cómo debe ser manejada, se ha convertido en el modelo a seguir por el mundo en general, demostrando la preponderancia de estos países para sentar los lineamientos de este régimen (Domínguez y Rodríguez, 2017).

El régimen de cooperación promovido desde la OCDE, encuentra sus repercusiones a nivel de las políticas internas, pues desde él, se desmarcan los lineamientos que la cooperación debe seguir para asegurar el desarrollo de las naciones y los pueblos, dando como resultado que las políticas públicas nacionales estén sujetas a ser moldeadas por las interferencias de la asistencia técnica internacional (Llistar, 2009).

El manejo de la cooperación para la gestión de riesgos no escapa a esta realidad, pues responde a los enfoques de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). De esta manera, al direccionar los recursos de la cooperación para el desarrollo, un gobierno nacional está implícitamente aceptando fomentar políticas que garanticen una administración del riesgo adecuada para los estándares internacionales.

Es importante decir entonces que las políticas públicas para gestión de riesgos en el Ecuador están influenciadas por las decisiones que se toman en el marco de la gobernanza global; y que a su vez, la cooperación se posiciona como un factor que incide en la creación de esas políticas. Los recursos económicos o tecnológicos, así como también la educación en estos temas impulsada por otros países o instituciones privadas o civiles a través de la cooperación para el desarrollo, condicionan la puesta en marcha de políticas o programas nacionales sobre prevención y mitigación de desastres naturales o antrópicos.

Por otro lado, en términos de gestión de riesgos es importante anotar que el concepto de anticooperación es oportuno al momento de mencionar los desastres antrópicos, pues este nos indica que existe un balance negativo en la cooperación –manifestada como interferencias de los países desarrollados- (Llistar, 2009). La anticooperación pone de manifiesto los efectos, más bien nocivos, que la cooperación trae consigo. Es así como en ocasiones los donantes tienden a condicionar su cooperación hacia objetivos acordes a sus intereses económicos, geográficos o políticos, por lo que no es de extrañar que como resultado terminen ocasionando vulnerabilidad en ciertas poblaciones. Además que muchos de los desastres antrópicos de nuestros días (como guerras o el calentamiento global), están ligados al modelo de producción que fomenta la cooperación tradicional, siendo también condicionantes de la aplicación de ciertas políticas públicas nacionales.

Desde el Marco de Sendai, se contempla la imperatividad de distribuir la tecnología para prevenir y reducir los desastres, como parte de una estrategia de cooperación técnica; este factor ha sido importante en el desarrollo de la cooperación Sur-Sur, en la que los países con una tecnología más desarrollada proporcionan estos avances a los Estados que la necesitan. En este tipo de cooperación también destaca el crédito concesional, que se diferencia de los créditos privados por su componente de donación de al menos el 25% (Domínguez, 2015). En el tipo de cooperación Sur-Sur se puede distinguir la importancia que tiene el diálogo político, por lo que es propicio para la puesta en escena de problemáticas, como es el caso de la gestión de riesgos, contribuyendo a crear políticas públicas complementarias para la región.

Respecto a este tema se puede señalar la cooperación técnica en gestión de riesgos que ha existido entre Ecuador, Perú y Colombia a través de los años, de tal manera que la antigua

Dirección Nacional de Defensa Civil alineaba sus políticas con las del Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú (INDECI) y las de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia. Trabajando además con el INDECI, en el primer curso sobre gestión de riesgos en El Oro en el año 2009 (Olalla, 2017).

Por otro lado, desde el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador 2015 – 2018, se ratifica el compromiso de apoyar al Estado ecuatoriano a la consolidación de un marco normativo e institucional, así como a la formulación de políticas que se inclinen hacia un desarrollo sostenible, el mejoramiento de la resiliencia y la gestión de riesgos para combatir los efectos del cambio climático y las catástrofes naturales y antrópicas. Para ello su intervención se concentrará en la asistencia técnica y el reforzamiento de las capacidades institucionales, para que éstas puedan lidiar de mejor manera con la gestión del riesgo a nivel nacional (Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador 2015 – 2018, 2015).

Concluyendo, podemos observar que el modelo tradicional de cooperación ha sido instaurado desde organismos intergubernamentales como lo son la ONU y la OCDE, lo que ha trazado un enfoque preponderante sobre su manejo, incidiendo en el marco de la gobernanza global; otras fuentes de cooperación provenientes de organizaciones e instituciones de carácter privado o civil amplían las visiones y la administración de la misma, lo que encuentra su impacto en el manejo de las políticas internas que pueden variar de acuerdo al impulso que la cooperación internacional brinde a la prevención, contingencia y gestión del riesgo.

El trabajo conjunto de los diversos organismos e instituciones públicos y privados, nacionales e internacionales:

Las relaciones de interdependencia entre los diversos actores de la sociedad global determinan un trabajo conjunto de los mismos con la finalidad de alcanzar el desarrollo de una agenda compartida que contenga los temas relevantes para el bienestar general y la conservación de la vida humana. Dentro de este contexto, la agenda de gestión de riesgos marca un camino que instituciones y organismos nacionales e internacionales tanto públicos como privados deben seguir para coordinar sus acciones y actividades en prevención, reacción y mitigación de los desastres.

Según la visión liberal de las relaciones internacionales, no existe diferenciación entre la política internacional y la nacional, pues la participación de diversos actores que se involucran en las decisiones políticas es amplia, permitiendo que los temas nacionales trasciendan al contexto internacional; lo que tiene que ver además, con la abundancia de temas a tratar (Keohane y Nye, 1988). Esto implica que, en la actualidad, grupos como las ONG, fundaciones, activistas ecológicos o sociales, etc., traspasen las fronteras de la participación en temas que anteriormente estaban solamente destinados a contar con el involucramiento de los Estados, incidiendo en las determinaciones, acciones o en el trabajo en conjunto entre varios agentes globales. Es así como en la esfera internacional se observa un trabajo coordinado entre organismos intergubernamentales, ONG, organizaciones de la sociedad civil e incluso multinacionales privadas, con el fin de encaminar acciones que procuren el manejo de situaciones de competencias globales, como es el caso de la gestión del riesgo.

No hay que dejar de lado que todo este tipo de interacciones se desarrollan dentro del marco de la gobernanza global, por lo que hay que mencionar que la toma de decisiones viene dada en gran medida desde el organismo que regula y guía el trabajo conjunto de las naciones alrededor del mundo, la Organización de Naciones Unidas, empero, se debe considerar que no todas las naciones tienen la oportunidad de hacer aportes para la estructuración de las agendas internacionales, ya que esto se encuentra determinado por el poder que le otorga su capacidad económica en el sistema mundo. De aquí que sea evidente la diferenciación dentro de los procesos políticos globales de los países del centro y la periferia; siendo los países del centro, definidos por su capacidad de producción y el manejo de sus finanzas, los que poseen capacidad económica y de control político en la toma de decisiones; los países de la periferia, por su lado, como proveedores de materias primas, no poseen una economía industrializada, lo que tiene repercusiones en su nivel de trascendencia e incidencia (Wallerstein, 2005).

Bajo estas circunstancias, la construcción de marcos de acción en materia de gestión de riesgos, no siempre se desarrolla tomando en cuenta las condiciones y particularidades de cada nación involucrada, aunque se insta a las mismas a seguirlos, considerando que estos marcos son modelos que contribuirán a mejorar las condiciones de todos los habitantes a nivel general.

En cuanto al involucramiento y trabajo conjunto de actores, desde el Marco de Yokohama (1994), se ha instado a la cooperación en las distintas etapas que tienen que ver con la gestión del riesgo, no solo entre Estados, sino que se ha sugerido el involucramiento del resto de actores públicos y privados de dentro y fuera de las fronteras nacionales; una noción que se ha mantenido constante en los Marcos de Hyogo (2005) y Sendai (2015).

Así también, el Marco de Sendai recoge la idea de que la gestión del riesgo de desastres es una responsabilidad compartida entre los Estados y los actores no estatales nacionales e internacionales pertinentes, quienes pueden facilitar apoyo por medio de sus conocimientos, recursos y experiencias. Su intervención e influencia al interior de las fronteras nacionales, puede coadyuvar además, a la inclusión de la gestión de riesgos dentro de la agenda nacional, propiciando la difusión del tema entre la población, siendo ésta la encargada de impulsar su inclusión en la política pública como una demanda social.

A pesar de que en estas sugerencias brindadas por el Marco de Sendai, se puede traducir una buena intención, la inmersión de otros actores en la gestión de temas como el riesgo puede propiciar una descoordinación de actividades, por lo que es necesario que desde el Estado se promulguen reglas claras sobre las actividades y la actuación que cada entidad debe tener, así como los límites de su intervención.

En cuanto a la forma en la que la Secretaría de Gestión de Riesgos maneja el trabajo conjunto con otras entidades, se puede observar una apertura a la inclusión de distintos enfoques y sugerencias provenientes de otras fuentes, aunque guiados por las normas y reglamentos establecidos por ella. Sus mismos objetivos así lo manifiestan, pues desde la Secretaría se patrocina un sistema integrador con canales de comunicación abiertos en el que se dé paso al involucramiento de los ciudadanos y el sector privado (SGR, 2018).

De esta forma observamos como desde un nivel de macro gobernanza se van delineando agendas que constituyen regímenes que regulan incluso la manera de interactuar de los diversos agentes del sistema internacional. A su vez, estos lineamientos tienen repercusiones en la institucionalización nacional de la gestión de riesgos y en la puesta en marcha de políticas públicas, resultantes de las demandas que surgen en el camino.

Preparación y educación de la sociedad:

La gobernanza global se ha ido configurando como una maquinaria muy fuerte que induce a todo tipo de instituciones ya sean formales o informales, públicas o privadas a seguir o coartar su accionar en las funciones que desempeñan, mediante mecanismos políticos y económicos. Para el sistema de gobernanza global es necesario organizar y encaminar todas las interacciones de los actores internacionales que se encuentran interconectados.

Las organizaciones intergubernamentales son en gran medida las que componen y erigen una serie de normas enlazadas entre sí, que constituyen ejes fundamentales de la construcción de una gobernanza internacional. Según Keohane (1993), determinan formas de comportamiento, reducen actividades y estructuran expectativas que los actores internacionales, en este caso los Estados, se ven orientados a aplicar en la construcción de políticas públicas internas.

Es así que, en el plano de la gestión de riesgos se crearon varios marcos de acción mediante conferencias internacionales que vendrían a ser instituciones informales que coordinan el accionar de los diversos actores. Estas instituciones informales han tenido su repercusión en el Ecuador permitiendo el establecimiento de políticas públicas. De esta manera se han venido aplicando los marcos de acción de Yokohama 1994, Hyogo 2005 y Sendai 2015, lo que también refleja el compromiso que han asumido los gobiernos a través del mundo para la aplicación de dichos marcos.

Por su parte, en la Conferencia de Sendai se estableció como uno de los objetivos primordiales la importancia del compromiso que deben adquirir los Estados en el establecimiento y aplicación del marco de estrategias para la prevención y mitigación del riesgo por desastres, poniendo énfasis en la preservación de la vida humana y en el trabajo que deben realizar las personas y poblaciones para convertirse en resilientes y lograr superar las vulnerabilidades traídas por los riesgos de las catástrofes.

Anteriormente, a pesar de que en ciertas instituciones se trataba de poner en práctica la preparación ante los desastres, esto no se evidenciaba tanto como en la actualidad cuando se ha convertido en una norma general, tanto en instituciones privadas como gubernamentales. La política pública promueve el involucramiento de todos los sectores sociales, otorgando mayor

acceso a la información y capacitando para que en caso de ocurrir una catástrofe las afectaciones sean las menores posibles. Es así que por ejemplo, a raíz del terremoto de abril del 2016, la Secretaría de Gestión de Riesgos ha venido trabajando constantemente en la capacitación de la población afectada en el tema de construcciones seguras, con el fin de que ante la ocurrencia de un nuevo sismo las edificaciones no se conviertan en una trampa mortal (Barragán, 2017).

Actualmente, la ciudadanía ecuatoriana se encuentra más preparada para afrontar los desastres, ya que su capacitación es un punto importante en la agenda de la SGR, haciendo hincapié en normas de construcción, rutas de evacuación, planes de contingencia, etc. Aunque, indudablemente, es importante destacar que falta mucho por hacer con las poblaciones dentro del territorio nacional y se debe seguir trabajando para que se conviertan en sociedades que estén alerta ante fatídicos eventos como lo son los desastres naturales, así como también para que su nivel de resiliencia ante éstos aumente. Es así como en Ecuador, la Secretaría de Gestión de Riesgos ha implementado programas de capacitación, simulacros y alertas tempranas (SAT) con el fin de que la población logre generar una capacidad de resiliencia y de esta manera también protegerla.

En resumen, los elementos mencionados a lo largo de estos análisis son una muestra de que existen aspectos establecidos por la gobernanza global de gestión de riesgos que se insertan de manera integral en la construcción de las políticas públicas sobre este tema en el Ecuador, convirtiéndose en factores que juegan un rol importante en el desarrollo de dicho sistema de políticas.

3.5 Límites y retos para la política pública de gestión de riesgos en el Ecuador: el caso del terremoto del 16 de abril del 2016

Un terremoto de magnitud 7.8 tuvo lugar en la costa ecuatoriana entre las provincias de Esmeraldas y Manabí la noche del 16 de abril del 2016. Esta catástrofe ocasionó la muerte de 663 personas, 12 desaparecidos, 6.274 heridos y afectados directos, 28.775 albergados y alrededor de 80.000 desplazados; se produjeron 2.300 réplicas, muchas de ellas mayores a los 6 puntos (Reconstruyendo las cifras luego del sismo, 2017). A su vez, se ocasionaron considerables daños materiales, que costaron mucho a la economía del país. La vulnerabilidad

geográfica puso en jaque a las instituciones públicas, pues fue momento de mostrar su capacidad de respuesta a la emergencia (Respuestas de política pública frente al terremoto, 2016).

La mayor concentración de daños se dio en la provincia de Manabí, aunque también se vieron afectadas las provincias de Esmeraldas, Santa Elena, Guayas, Los Ríos y una parte de Santo Domingo. La intensidad máxima dentro de la Escala Macrosísmica Europea (EMS), se sintió en las zonas de Pedernales y Chamanga, siendo ésta 9 EMS (Informe de Situación No.65, 2016)

Es así como el terremoto del 16 de abril de 2016 dejó a su paso un sinnúmero de afectaciones y desolación entre la población, la cual propició la puesta en marcha de medidas de emergencia por parte de los organismos gubernamentales, en primera instancia.

3.5.1 Primeras acciones emprendidas para enfrentar el desastre

Ya que el Ecuador cuenta con un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, las instituciones a nivel nacional mantienen una responsabilidad constante sobre el manejo del riesgo dentro de su jurisdicción geográfica y sectorial. Esto facilitó las primeras acciones emprendidas a raíz del terremoto, pues cada institución estaba consciente de las responsabilidades que debía afrontar.

Ante la ocurrencia de emergencias o desastres se pone en funcionamiento los Comités de Operaciones de Emergencia, y ya que el terremoto de abril del 2016 representó una catástrofe que involucró a todo el país, fue activado el COE Nacional una hora después de haber ocurrido el terremoto. El mismo, estuvo conformado por 8 Mesas Técnicas de Trabajo (MTT), cada una trabajando por estabilizar los aspectos de: “Acceso y distribución de agua; Salud, saneamiento e higiene; Infraestructura; Atención integral de la población; Seguridad integral de la población; Productividad y medio de vida; Educación, cultura, patrimonio y ambiente y Sectores estratégicos” (Informe de Situación No.65, 2016: 4).

Los COE de Manabí y Guayas fueron instalados inmediatamente, mientras que los de aquellos cantones afectados se activaron con sus respectivas MTT a las 72 horas.

Debido a la gravedad de la situación, las primeras medidas tomadas por el COE Nacional tuvieron que ver con la protección de las personas. Es así como se declaró la emergencia en las

seis provincias que fueron principalmente afectadas: Manabí, Esmeraldas, Guayas, Santo Domingo, Santa Elena y Los Ríos. Por otro lado, ya que según la Constitución (Art. 261), el Gobierno central tiene competencia exclusiva ante los desastres de origen natural, el Presidente designó a sus ministros para que asuman la dirección de la respuesta ante la crisis en los cantones afectados (Informe de Situación No.65, 2016).

3.5.2 Respuesta ante la crisis

La respuesta ante el terremoto se vio enfocada en cuatro aspectos fundamentales para garantizar la vida de los pobladores y sus medios de subsistencia. Es así como se enfatizó en los aspectos de: búsqueda y rescate, salud, alimentación, agua potable y refugio.

La acción oportuna de los grupos especializados en rescate nacionales e internacionales, permitieron el rescate de 113 personas con vida (Informe de Situación No.65, 2016). La organización de grupos de socorro estuvo a cargo de la Secretaría de Gestión de Riesgos y la Organización de Naciones Unidas con resultados positivos, lo que corrobora que varias instituciones y organismos pueden mantener una colaboración efectiva en momentos de crisis, poniendo a prueba los lineamientos que se establecen en los marcos de acción.

En el área de salud, la red nacional del ámbito respondió adecuadamente, pues el Ministerio de Salud Pública, IESS, ISSPOL y los sectores de salud privada trabajaron para procurar atender al mayor número de pacientes y sus planes de emergencia funcionaron adecuadamente (Informe de Situación No.65, 2016).

En cuanto al abastecimiento de alimentos y agua potable, esta se puso en marcha de manera inmediata, para lo cual se entregaron kits de alimentos; el agua potable se la hizo llegar mediante tanqueros, aunque este es un problema con el que ya lidiaban los pobladores. Sin embargo hay que mencionar que ante la gran demanda de servicios y la vialidad destruida, los suministros de agua y comida no llegaron de manera oportuna para todos los pobladores.

Por último, en el tema de refugio trabajó la MTT4, junto a las FFAA, Policía Nacional y el MIES, quienes activaron los mecanismos de albergue y refugio para atender a los damnificados. En total albergaron a 28.678 personas y 7.356 familias.

Un caso aparte ha sido el de la infraestructura, pues la mala calidad de las construcciones condujo al derrumbe de la mayoría de las viviendas y edificaciones, esto también tuvo repercusiones en el número de víctimas. A raíz de aquello, la Secretaría de Gestión de Riesgos en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, ha estado trabajando para educar y concienciar a la población sobre la necesidad de edificar construcciones antisísmicas, mediante la distribución de folletos y la realización de charlas informativas sobre construcción segura.

Si bien se ha mencionado las acciones positivas emprendidas por parte del Estado y la institución encargada del campo de la gestión de riesgos, no hay que olvidar eventos que denotaron la necesidad de una preparación y acción más eficiente al momento de afrontar desastres en el país. Es así que podemos observar como en el portal de la Secretaría de Gestión de Riesgos, a la fecha actual, aún no existe un plan de contingencia que permita lidiar de manera más organizada y eficiente con los terremotos, una falencia cuestionable.

Por otro lado, después del terremoto se puso en evidencia que el Ministro de Educación de entonces, Augusto Espinosa, no había asegurado los planteles educativos¹⁰, quebrantando el artículo 5 del Reglamento de Administración y Control de Bienes del Sector Público (El Universo, 2016). Además, la salida del cargo del Secretario de Gestión de Riesgos de aquel tiempo, Vicealmirante Luis Jaramillo, poco después de acontecido el terremoto, pone en entredicho el trabajo que había venido desempeñando como cabeza de la institución (El Telégrafo, 2016).

A raíz de las acciones emprendidas como respuesta y mitigación del terremoto de abril del 2016 por parte de la Secretaría de Gestión de Riesgos, es posible observar la incidencia de Marco de Acción de Sendai (que es el que mantiene y continúa lo establecido por los Marcos anteriores), a su vez este Marco es realizado en el seno de un sistema de gobernanza global creado, en gran medida, por relaciones de interdependencia y bajo las condiciones de un régimen internacional que condiciona el accionar de sus participantes. Es así que las decisiones tomadas a nivel internacional, encuentran su espacio en el entorno nacional y permiten la

¹⁰ 560 planteles resultaron deteriorados, de los cuales 88 sufrieron daños graves (El Universo, 2016).

construcción de políticas públicas al poner, en este caso, el tema de la gestión de riesgos, en el debate nacional.

Bajo esta configuración de la estructura política internacional, podemos ver que las decisiones emprendidas por la Secretaría de Gestión de Riesgos, ante la crisis del terremoto, fueron guiadas por el camino que ha sido trazado por el Marco de Acción de Sendai; así también, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, mantiene el precepto de la descentralización de funciones y competencias mencionadas en el referido Marco.

3.5.3 La estructuración de la respuesta y mitigación al terremoto de abril del 2016 según cuatro actores

La puesta en práctica de las políticas públicas establecidas en el marco de la normativa nacional, se reflejan en una estrategia de mitigación de los efectos de un desastres natural, lo cual requiere la coordinación de esfuerzos que partan desde el Gobierno Central. El posterior involucramiento de otros actores puede depender de la implementación de un plan que dirija de forma ordenada las acciones del resto de organismos o instituciones que se involucren en la gestión de un desastre acontecido.

En el caso del terremoto ocurrido el 16 de abril del 2016, la respuesta de la comunidad nacional e internacional por medio de fundaciones, ONG, empresas privadas, organizaciones intergubernamentales, entre otras; no se hizo esperar. A continuación recogemos el testimonio de cuatro actores (a través de entrevistas realizadas a altos funcionarios que forman parte de las instituciones mencionadas en las siguientes páginas), quienes desde su perspectiva, comentan cómo vivieron y afrontaron la crisis con el fin de contribuir con la sociedad ecuatoriana afectada. Estos aportes nos permiten reflexionar sobre la operatividad y eficacia del sistema nacional de gestión de riesgos en el Ecuador.

a) Acciones Estatales

Dentro del Marco de Sendai uno de los puntos principales es la respuesta ante desastres: esta debe ser eficiente y eficaz. Ecuador forma parte de este acuerdo internacional, por ello se encuentra trabajando y fortaleciendo los aspectos que intervienen en la gestión de riesgos, con el fin de mejorar la respuesta y generar una reflexión sobre los eventos acontecidos.

Ante la emergencia del terremoto del 16 de abril del 2016, se puso en marcha el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, conformado por todas las unidades de gestión de riesgos de instituciones públicas y privadas que se encuentran distribuidas en el territorio ecuatoriano y se activan cuando surgen eventos que se encuentran dentro de los índices de desastre o catástrofe. En este sentido, ha sido pertinente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que otorga competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados según su jurisdicción territorial.

La respuesta estatal al terremoto comenzó por salvaguardar la vida humana, para ello intervinieron el cuerpo de bomberos en el rescate de las personas en estructuras colapsadas; en segundo lugar se realizó el soporte en la activación de alojamientos o albergues temporales para personas que perdieron sus viviendas, con intervención de otras instituciones públicas como Policía Nacional, Ministerio de Salud Pública, MIES, Fuerzas Armadas; como tercer punto, se realizó el análisis de impacto para conocer el estado de las infraestructuras eléctricas, viales, agua potable, telefónicas, etc. En este punto, cada uno de los GAD debía hacer el levantamiento de la información y transmitir a los COE que se activan en estos casos. En estas iniciativas es evidente la puesta en marcha de los protocolos nacionales establecidos para responder ante este tipo de desastres, los cuales mantienen concordancia con el Marco de Acción de Sendai.

En cuanto a los refugios que se establecieron para alojar a los pobladores, la secretaría no pretende ser paternalista y mantener por tiempo indefinido en los albergues a los damnificados de la catástrofe, pues se estipula que en el momento que se ingrese a la fase de recuperación deben poder generar su independencia económica. Para ello se generaron algunos programas como la contratación de supervivientes del evento para que realizaran la labor de limpieza de escombros e incentivos para la contratación pública, en los labores de reconstrucción, de la población afectada.

Durante la catástrofe e inmediatamente después, los pobladores empezaron a trabajar conjuntamente con la ayuda internacional desplazada hasta esas zonas como recursos humanos de apoyo; esto se fue implementando paulatinamente, para que la personas empiecen a recuperar su estabilidad económica. Sin embargo, mucha gente emigró a otras ciudades más grandes para poder conseguir los recursos económicos que garantizaran su supervivencia y la de sus familias.

A partir del terremoto, el trabajo de la SGR con la ciudadanía consistió en generar conciencia sobre la magnitud y gravedad de los desastres y los riesgos a los que se exponen. Para ello, se organizan una serie de simulacros en las zonas costeras de Manabí y Esmeraldas, con la intención de valorar la capacidad de respuesta de la gente a la hora de un terremoto, a fin de salvar la mayor cantidad de vidas humanas.

La concientización de las personas sobre el hecho de que vivimos en el Cinturón de Fuego del Pacífico y que las catástrofes como terremotos pueden volver a pasar nuevamente, en escenarios donde impera la vulnerabilidad, es importante. Para ello, deben estar preparados con su mochila de emergencia, conocer las rutas de evacuación y puntos de encuentro, organizarse como familias y comunidad para hacer frente a estos eventos peligrosos.

Entre los problemas que la SGR encontró al momento de la emergencia estuvieron la falta de articulación en los tiempos de respuesta entre las instituciones que participan dentro del SNDGR y la inconstancia en el nivel de alerta de la gente una vez superada la catástrofe. Hay que mencionar que se continúa trabajando con las personas que desean seguir fortaleciendo su capacidad de respuesta.

El trabajo con los cantones que se encuentran en las zonas más vulnerables ha continuado desde entonces, con la socialización del Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, para que puedan crear mejores estructuras antisísmicas. Además, se contribuye a generar una mejor resiliencia para que el tiempo de respuesta ante eventos adversos no sea tan largo, en consideración del Marco de Sendai que se aplica en el Ecuador.

Por otra parte, los GAD están capacitados y poseen sus planes de contingencia para saber cómo actuar ante catástrofes. Dentro de estos también se crean planes comunitarios, en los cuales se realiza un estudio de las áreas físicas y geográficas de una comunidad; además, se forman las brigadas de rescate de la Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos a quienes se las capacita en primeros auxilios, control de incendios, búsqueda, evacuación, trabajo con escuelas en la incorporación de planes familiares y comunitarios, zonas de evacuación y zonas seguras (Barragán, 2018).

b) Acciones desde una ONG: FUNDER

Primero que todo es importante señalar que FUNDER se encuentra dentro de la institución FEEP que se ha configurado como un *holding* a nivel nacional, apoyando a los sectores populares en diversas áreas, para que estos puedan empoderarse de sus conocimientos y trabajo para surgir y mejorar su calidad de vida y economía.

Las primeras acciones emprendidas por esta ONG tomaron a sus colaboradores, pues establecieron contacto con las personas encargadas en las regionales de Esmeraldas y Manabí. Posteriormente, se evaluó las edificaciones de las oficinas para comprobar si estaban en condiciones adecuadas para poder ser ocupadas, supeditados a las normativas que establece la Secretaría de Gestión de Riesgos, quienes realizaron la valoración de las edificaciones.

En cuanto a las actividades con las poblaciones afectadas, se efectuó una campaña en toda la institución para recolectar ropa y víveres, con lo cual se enviaron 3 camiones para ayudar a las poblaciones de mayor deterioro. A su vez se organizaron dos comisiones de voluntariado enfocadas a recorrer las poblaciones afectadas de Esmeraldas y otra en Portoviejo, se asignaron tres personas para cada provincia y permanecieron alrededor de una semana apoyando en la reconstrucción.

Producto de este recorrido, se contempló la importancia de apoyar con la formación y capacitación de personas en construcciones civiles, tanto en Chamanga, Esmeraldas como en la provincia de Manabí; se desarrollaron dos programas de formación profesional en construcciones civiles, en éstos participaron 24 personas en cada uno.

Es importante destacar que en ambos procesos, prácticamente todos los participantes lograron insertarse laboralmente, apoyando en los temas de reconstrucción. En cuanto a este aspecto, para realizar todas las construcciones se debió seguir las medidas planteadas por la Secretaría de Gestión de Riesgos, las cuales sostenían que las viviendas o edificaciones deben ser sismo resistentes, respondiendo al patrón de construcción internacional.

Seguidamente, se desarrollaron otros programas de formación, dos en gastronomía, en los que participaron 5 mujeres en Pedernales y 7 en Manta. Las mujeres capacitadas se encargaron de ofrecer refrigerios a los niños albergados en casas de acogida durante el día;

además, participaron en la elaboración de comidas para los albergues. Igualmente, se realizaron campañas para disminuir los efectos postraumáticos en las poblaciones afectadas por el terremoto. Así mismo, en las dos provincias se promovieron campañas educativas para enseñar a la población qué hacer en caso de sismos y terremotos.

Como Grupo Social FEEP se realizaron varios proyectos de dotación de agua, reconstrucción de viviendas, de escuelas y casas comunales, los cuales se ejecutaron con la misma población. Se desarrolló además, un programa grande de acciones de carácter psicosocial, para mitigar los impactos y efectos postraumáticos del terremoto, ya que después de una semana de haberse producido éste, la gente empezó a tener conciencia de lo que había sucedido, lo que los condujo a tener trastornos psicológicos de ansiedad, miedo, etc.

Al ser una ONG con mucha presencia en Ecuador y en las provincias de Esmeraldas y Manabí, siguieron varios proyectos en conjunto con algunas instituciones de Naciones Unidas que brindaron financiamiento, como ACNUR, Acción Mundo Unido - Italia, DIAKONIE - Alemania, OXFAM - Italia, María Jeovanna Mayo, Resource Foundation, Johnson y Johnson, Wong, Manos Unidas, Medicus Mundi, Misereor, Ecuatorianos en Francia.

En cuanto a la coordinación de actividades con otros organismos, se trabajó en dos niveles:

- Cuando se establecieron los COE a nivel cantonal, estas fueron solo instancias del Estado que participaron en el proceso de la mitigación de los riesgos
- A la sociedad civil no le convocaron inmediatamente, ya que los desastres naturales son estrictamente responsabilidad del Gobierno central, según mandato constitucional establecido en el artículo 261¹¹. Posteriormente, se convocó a la sociedad civil y otro tipo de instituciones privadas para que contribuyeran con las ayudas.

En un inicio, no se lograba coordinar todas las acciones con los COE; por ello, en algunos casos no existía un suficiente mapeo de actores afectados y las ayudas no llegaban a todos. Es evidente que una organización como FUNDER, al tener presencia en el territorio afectado, le

¹¹Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público [...] 8. El manejo de desastres naturales...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

era más fácil conocer las necesidades a través de los dirigentes. Estos les informaron que sería mejor que les hagan llegar las ayudas sin intermediarios.

Según el director de FUNDER existieron muchos procesos burocráticos engorrosos al momento de distribuir las ayudas, esto impidió que se haga un eficiente diagnóstico y mapeo de las zonas más vulnerables tras el terremoto y que sea más complicado hacer llegar la ayuda a las poblaciones damnificadas.

Los suministros donados por FEPP- FUNDER fueron entregados de acuerdo al número de personas damnificadas. Por otra parte, FUNDER- FEPP proporcionaron informes a los COE para que tengan noción de lo que habían hecho como institución.

Hay que señalar que desde FUNDER manifestaron que ellos no ponían en práctica los lineamientos del Marco de Sendai, pues los mismos están ya internalizados en las políticas públicas que maneja la SGR.

A nivel institucional, en el FEPP, detectaron que deben tener actualizado su reglamento de salud y seguridad ocupacional; también la infraestructura debe adecuarse con salidas de emergencia y planes de contingencia. Para ello encargaron una comisión para orientar al personal en caso de desastres.

Además, se estructuró conceptualmente y pedagógicamente la propuesta institucional de capacitación denominada CAMFOE (Campamentos de Formación Ocupacional Emprendedora). A causa de los daños en las infraestructuras y, ante la falta de un lugar específico para realizar programas de capacitación en pro de reactivar económicamente y productivamente a la población, se desarrolló este programa en el cual las aulas van al campo, rompiendo con la dinámica que promueve que los estudiantes deben ir a las ciudades a capacitarse. Para ello se adecuó toda la logística de capacitación con la cual las aulas pueden ir a la selva, a las zonas costeras, a los páramos, y se desplazan con kits: herramientas necesarias dependiendo el tipo de capacitación y el entorno, adecuándose a las dinámicas de las poblaciones locales (García, 2018).

c) Acciones y visión de una organización intergubernamental: Programa EU Aid Volunteers

El trabajo de esta organización tiene muy presente el Marco de Acción de Sendai, tomando en cuenta, principalmente, cuatro objetivos de dicho Marco, los cuales toman acción sobre las afecciones causadas por desastres naturales a personas, infraestructura y bienes económicos. Para ello, se enfocan en bajar la vulnerabilidad de las personas en comunidades, escuelas y barrios, mediante diferentes actividades de prevención y capacitación.

La SGR la encargada de definir y ejecutar la estrategia de Gestión de Riesgos en todo el Ecuador. La SGR establece las políticas, regulaciones y lineamientos estratégicos de gestión de riesgos que incluye la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción, recuperación y transferencia del riesgo; es decir cumple las funciones para las que fue creada como ente rector de la gestión de riesgos. Sin embargo, estos actores han identificado un problema, la falta de coordinación desde la SGR para la cooperación con otras entidades.

Considerando esta debilidad, el objetivo de este Programa europeo es fortalecer la cultura de riesgo en el país, para lo cual se han realizado diferentes actividades. Su trabajo se enfoca en disminuir las vulnerabilidades de las comunidades y población en general, para esto se utilizan métodos participativos, ya que se tiene presente que los esfuerzos deben venir de la misma población y así podrán continuar informándose o capacitándose.

Entre los temas de capacitación se señalan: crear una base de datos de memorias sobre los desastres, la elaboración de planes de emergencia en todos los niveles -familiar, escolar e institucional. También se han realizado capacitaciones en el tema de construcciones para alojamiento seguro con el fin de reforzar la seguridad. A su vez, participaron en la elaboración de planes de evacuación.

Para esto se articularon con distintas instituciones como Plan International, UNICEF, CARE, entidades del gobierno y universidades; impulsando proyectos en temas de emprendimiento juvenil y actividades innovadoras relacionadas con el medio ambiente.

Según han observado al interior de este organismo, a raíz del terremoto de abril del 2016, muchas ONG intervinieron para ayudar a la población de los territorios en la costa. Se

incrementaron muchos proyectos relacionado con la reconstrucción de viviendas, el mejoramiento del acceso al agua y el desarrollo de nuevos métodos de agricultura más sostenible. Las ONG trabajan junto con los GAD y parroquias municipales para amplificar las acciones iniciadas. Por ejemplo, muchas de las ONG se involucran en las actividades de simulacros al nivel barrial.

Así también se han desarrollado varios proyectos científicos, lo que atribuyen al hecho de que Ecuador es un país multi-amenaza, que es motivo de estudio de la comunidad científica internacional. Sin embargo no existe socialización. Los estudios que se han realizado no logran ser adecuadamente difundidos, se presentan problemas al momento de traspasar el conocimiento científico a la ciudadanía.

El programa identificó que el Ecuador es un país en el que existe mucha vulnerabilidad en las construcciones informales de viviendas y edificios, ya que son construidas con materiales de baja calidad y sin normas estándares sismo resistentes. Las casas y edificios que se cayeron en el terremoto no cumplían con los reglamentos de construcción establecidos. Un punto importante que han detectado es que no se evidencian los esfuerzos necesarios para cambiar la situación.

Por otro lado, se están reforzando los esfuerzos para el mejoramiento de los SAT (Sistema de Alerta Temprana) y mejorar la implementación elaboración de los planes de emergencia y de evacuación así que los planes de contingencia al nivel de las parroquias. Después de muchos esfuerzos de comunicación realizados, parece que las instituciones públicas están logrando compartir informaciones básicas con la sociedad civil.

Un problema bastante fuerte que se ha identificado, es la no reacción de la población y su negativa a asumir el riesgo como algo presente en sus vidas. Se enfocan en problemas de corto plazo en vez de los problemas a largo plazo que son estructurales, por ello queda mucho por trabajar. Gran parte de la población considera que las amenazas naturales son eventos ante los cuales no se pueden preparar y esta es una dificultad que se presenta a los actores que intervienen en este campo, para ello deben atraer la atención a tratar los problemas de largo plazo (Pout, 2018).

d) Acciones emprendidas por el GAD de Esmeraldas

La noche en la que se produjo el terremoto que azotó a Manabí y Esmeraldas, la primera acción que fue tomada por parte del GAD del cantón Esmeraldas tras el sismo fue realizar la activación del COE cantonal de esta ciudad, mediante una reunión con el ECU 911, para efectuar un análisis y conformación de equipos para realizar el levantamiento de información de las familias afectadas, damnificadas, informar a la comunidad del evento presentado y descartar la posible presencia de un tsunami.

Además esa misma noche se realizó un recorrido en el territorio para identificar las afectaciones y empezar las demoliciones y eliminación de escombros. Para esto fue necesario crear un protocolo de atención y demolición de viviendas afectadas. A la vez que se realizó un trabajo por parte de la administración para ingresar al cantón Esmeraldas a Ley de Solidaridad¹².

Se realizó una coordinación de actividades con todas las instituciones que conforman el comité de operaciones. Cabe agregar que todos los recursos para atender la emergencia del terremoto se canalizaron por medio de las instituciones públicas. Las ayudas humanitarias fueron dirigidas a través del MIES, las demoliciones fueron llevadas a cabo por el cuerpo ingenieros del Ejército y Ministerio de Obras Públicas; la reconstrucción y posterior construcción de viviendas a través del MIDUVI. Resulta oportuno mencionar que todas estas intervenciones estuvieron coordinadas con el Municipio.

De la misma manera, todos los proyectos de reactivación están siendo manejados por las instituciones del Estado de acuerdo a sus competencias; además, se están realizando proyectos turísticos para reavivar la economía.

Por su parte se tomaron medidas para mejorar el tratamiento de los riesgos por desastres y reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, mediante la prohibición de asentamientos humanos en zonas de riesgo. Se introdujo el requisito de presentación de planes de prevención

¹² “Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto la recaudación de contribuciones solidarias con el propósito de permitir la planificación, construcción y reconstrucción de la infraestructura pública y privada, así como la reactivación productiva que comprenderá, entre otros objetivos, la implementación de planes, programas, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar las consecuencias del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016, en todas las zonas gravemente afectadas” (Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016, 2016: 2).

y reducción de riesgos antes de aprobar los planos de una construcción, se exige que las construcciones deben ser sismo resistentes y debe estar a cargo un profesional responsable del tema. Igualmente se realiza un trabajo permanente en el territorio en pro del fortalecimiento de capacidades en prevención y reducción de riesgos naturales y antrópicos. En este propósito el cantón Esmeraldas trabajó fuertemente en la reducción de vulnerabilidades.

El GAD municipal de Esmeraldas corroboró que una de las lecciones aprendidas es que todo el equipo debe encontrarse en trabajo constante, preparar a la comunidad, identificar puntos de encuentro, activar nuevos SAT; de igual manera se evidencio la importancia de realizar simulacros permanentes. Para ello se estableció uno cada mes en las unidades educativas y dos anuales con toda la ciudadanía.

Hemos evidenciado que este actor no tiene plena conciencia de la implementación y aplicación de los principios normativos del Marco de Sendai, ya que estos se encuentran absorbidos dentro de la Agenda de la Secretaría de Gestión de Riesgos. Es decir, los diversos actores públicos y privados no necesariamente tienen el conocimiento sobre la implicación de estos lineamientos internacionales en la influencia de la construcción de políticas públicas internas (Tambaco, 2018).

3.5.4 Reflexiones finales sobre el caso del terremoto

Basándonos en los preceptos de la interdependencia compleja, podemos observar en un caso específico, el terremoto del 16 de abril de 2016, cómo diversos actores tanto nacionales como internacionales, del sector público o privado, interactúan a través de diversos canales de comunicación y en pro del manejo de una amenaza.

Las redes de interacción que crean durante su labor, denotan su mutua interdependencia, para lo cual se observa la necesidad de reglamentos que guíen su accionar. Las normas que constan en el Marco de Sendai sirven como una guía de las operaciones emprendidas por la comunidad nacional e internacional. Como consecuencia, la SGR, ha canalizado esta información insertándose en el manejo de riesgos y desastres a nivel nacional.

El aparataje de las políticas públicas para gestión de riesgos nace de una necesidad y demanda social. Su arquitectura tiene como base el Sistema Nacional Descentralizado de

Gestión de Riesgos. Por su parte, la Secretaría de Gestión de Riesgos es el ente encargado de preparar, prevenir y mitigar a las instituciones públicas y privadas, así como a la sociedad civil ante la ocurrencia de desastres naturales y antrópicos. Todo esto bajo un sistema que involucra a más actores como Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Ministerio de Salud Pública, entre otros.

De esta manera el conjunto de políticas públicas nacional (que contiene las nociones e ideas que se establecen en el sistema de gobernanza global del riesgo) guía y regula el accionar de las instituciones y organismos nacionales e internacionales que se involucran en el tratamiento de una catástrofe como la del terremoto de abril de 2016.

Durante las entrevistas, evidenciamos que los cuatro actores convergen en un mismo punto, el de potenciar las capacidades de respuesta ante los riesgos de desastres, mediante la transferencia de información a la ciudadanía, la implementación de proyectos de reconstrucción y la capacitación a los pobladores en diversas áreas.

Tal como se observó, durante la atención de la emergencia del terremoto, se realizó un trabajo en conjunto con las mesas de los COE cantonales para determinar de qué manera se podía intervenir con los rescates, ayudas a damnificados y reconstrucciones.

Por otra parte, la tragedia del terremoto dio cuenta de la falta de normas que regularicen las construcciones antisísmicas, por lo que la secretaría de gestión de riesgo, en conjunto con otras instituciones como el MIDUVI, los GAD, las ONG y organismos internacionales, se han esforzado porque los habitantes ecuatorianos mejoren las normas de construcción de las edificaciones.

Un aspecto a tomar en cuenta y que requiere de correctivos, es la falta de un plan de contingencia para eventos sísmicos de parte de la SGR, el cual es sumamente necesario, pues nuestro país se encuentra en una zona en propensa a los terremotos debido a las amenazas volcánicas y las “fallas poco profundas en el límite de las placas de Nazca y Sudamérica” (Informe de Situación No.65, 2016: 2).

Es así como vemos que las acciones emprendidas por estos actores, que han servido de referencia para nuestro caso de estudio, han tenido buenos resultados, demostrando una labor

positiva que parte de lineamientos establecidos. Sin embargo, esta experiencia sirve para mejorar los procesos que no han funcionado adecuadamente, con la finalidad de mejorar el sistema de gestión de riesgos en el Ecuador.

Conclusiones.

La complejidad en la que se desarrolla la política internacional requiere de un conocimiento que englobe y explique las características y dinámicas que ocurren en su interior; para ello, las distintas teorías que hemos revisado proporcionan un acercamiento para entender la lógica de la realidad internacional y su influencia en la materialidad de la gobernanza global.

Para realizar un completo acercamiento a la realidad internacional, es necesario valerse de varios enfoques teóricos, con el fin de lograr una comprensión vasta de los eventos que se desenvuelven en el panorama internacional, pues éstos involucran a las complejas relaciones que se desarrollan entre los agentes internacionales.

De esto se infiere que, a medida que los problemas surgen en el sistema internacional, los académicos intentan dar explicación a los fenómenos económicos, sociales y políticos que se gestan a nivel mundial, proporcionando una comprensión de los eventos más accesible para quienes se interesan en estas temáticas.

Es así que mediante estas explicaciones teóricas, se pueden realizar análisis y descripciones sobre cómo los fenómenos internacionales son tratados por medio de un sistema que propende a influir en los destinos de la comunidad internacional, mediante la construcción de instituciones internacionales, las cuales son clave para que se edifique una gobernanza global.

Como elementos que favorecen a la construcción de la gobernanza global, los regímenes internacionales determinan las relaciones e interacciones de interdependencia de los actores involucrados, pues éstos regulan y guían el sistema internacional, provocando un génesis de un poder multidimensional. De aquí parten los complejos acuerdos o marcos que condicionan a los Estados (en circunstancias de menor desarrollo o países periféricos) a aceptar reglamentos que deben ser incluidos en su accionar nacional y los condicionan a nivel internacional, pues los colocan en posición de desventaja frente a otras naciones, como ocurre con respecto a los acuerdos comerciales.

En adición, los países desarrollados o con mayor poderío económico, militar e ideológico, amplían su ala de influencia, influyendo en los demás actores del sistema internacional a seguir sus designios. Estados Unidos por su parte, se ha encargado de impulsar la ideología económica capitalista, mediante mecanismos como acuerdos o resoluciones

internacionales que promueven la adopción de políticas comunes entre Estados diversos. Es así que podemos evidenciar cómo la agenda internacional se va modificando según los recursos de poder con los que dispongan los Estados, creando una política global integral que ha sido esparcida con mayor rapidez mediante el uso de la tecnología, provocando que los campos de maniobra de los Estados se amplíen.

Adentrándonos específicamente en la construcción de una gobernanza global de gestión de riesgos, podemos mencionar que la teoría de la sociedad del riesgo contribuye a poner en evidencia cómo el capitalismo crea condiciones de producción y consumo voraz, que merman la resistencia de los espacios naturales, creando inestabilidad en el medio ambiente, esto a su vez produce vulnerabilidad y riesgo para las poblaciones humanas y de flora y fauna.

Los Estados con mayores niveles de producción generan mayores impactos ambientales, lo que se traduce en la aparición de desastres antrópicos con afectaciones globales, creando un efecto de riesgo compartido a través de una cuota de culpabilidad. Sin embargo, cabe recalcar que no solo los desastres antrópicos condicionan la preservación de la vida humana, hay que considerar la presencia de situaciones adversas que no se pueden prever y que son originadas por los procesos mismos del planeta, como movimientos telúricos, erupciones volcánicas, tsunamis, etc.

Para paliar los efectos de los riesgos naturales o antrópicos se crean mecanismos dentro de la gobernanza global de gestión de riesgos como la cooperación internacional, con la cual, mediante la transferencia de recursos económicos, tecnológico, de personal profesional capacitado, entre otros, se pretende reducir las condiciones de vulnerabilidad de los asentamientos humanos, así como sus niveles de resiliencia; esto encuentra su fundamento en el ideal de desarrollo universal que guarda relación con mejores niveles de vida y la generación de correctas condiciones sociales y económicas.

La cooperación internacional, al desenvolverse en un sistema de gobernanza global, está delimitada por un régimen de regulaciones en el cual se exponen y se acuerdan temas de intereses compartidos, aunque en la práctica los procesos de toma de decisiones son concentrados en un grupo pequeño de grandes potencias, excluyendo visiones y enfoques alternativos. La adhesión a los acuerdos internacionales es condición necesaria para ser

candidato a la recepción de recursos, por lo que, alinear la agenda nacional a la agenda global se convierte en un asunto prioritario para las naciones periféricas que quieren beneficiarse del flujo de recursos provenientes de la cooperación; además, de esta manera, evitan verse aislados del sistema político-económico global.

En este sentido, la Organización de Naciones Unidas juega un rol preponderante al posicionarse como organismo rector de las políticas globales formadas mediante sesiones, foros y conferencias. Desde su seno nacen agendas que sirven de guía en varias temáticas, como se da en el caso de la construcción de la Agenda Internacional de Gestión de Riesgos, la cual permite la creación de normas que incidirán en la construcción de políticas. Es la interacción entre los actores que convergen en este espacio, explicado por la interdependencia compleja, la que permite la edificación de esta agenda mundial. En este espacio, todos los actores tienden a confluír dentro de un mismo régimen en el que se relacionan según las normativas impuestas, esto provoca que el accionar de sus movimientos esté premeditado.

En el mismo sentido, la Agenda de Gestión de Riesgos es edificada mediante la visión de desarrollo de la ONU, en la cual el objetivo primordial es asegurar la vida humana y su bienestar; para ello es importante generar las condiciones favorables en los aspectos económicos y sociales que permitan hacer frente a los riesgos producidos por desastres naturales y antrópicos.

Sobre la base de las consideraciones anteriores y desde nuestra perspectiva, la ONU ha servido de espacio vinculante para distintos tipos de actores internacionales; en este contexto se han mantenido conversaciones y acordado medidas para prevenir y reducir el impacto de los riesgos que afectan al mundo en general, siendo esto posible desde el papel que juega este organismo intergubernamental, como una institución internacional que contribuye en la construcción de una gobernanza global (Keohane, 1993).

Con el fin de gestar la construcción de una política internacional enfocada en la reducción de riesgos por desastres naturales y antrópicos, la ONU ha visto la necesidad de ir involucrando a distintos tipos de actores, los cuales han ido adhiriéndose con el paso de los años. El riesgo se ha convertido en un tema de relevancia mundial, al involucrar a todos los agentes

del sistema expuestos a los riesgos. Para ello ha sido necesario un proceso de negociaciones que ha encontrado su fin en la toma de decisiones que se plasman en los marcos de acción.

De igual forma, la concepción sobre las causas del riesgo ha ido evolucionando, pues en un principio solo se tomaban en cuenta y se trabaja en los daños ocasionados por desastres naturales. Fue a raíz del Decenio para la Reducción de Desastres Naturales, instaurado en 1990, que se empieza a considerar los daños ocasionados por los desastres antrópicos, ampliando la visión de los tipos de vulnerabilidad a los que se enfrentan las poblaciones.

Por otro lado, hay que mencionar que desde la década del 60 ha existido un proceso continuo y largo de evolución de la agenda de gestión de riesgos a nivel mundial, lo que ha contribuido a mejorar y especializar diversos organismos dedicados a este tema. De esta manera fue posible ir edificando las tres conferencias mundiales de Yokohama, Hyogo y Sendai que han servido de guía a nivel nacional, regional y local en el avance de la construcción de instituciones, resoluciones y avances científicos que contribuyan a contrarrestar los efectos devastadores de las catástrofes.

La forma en la que las consideraciones sobre gestión de riesgos, construidas a nivel internacional, se insertan en la construcción de políticas públicas nacionales, está determinada por los procesos de realización de normas y reglamentos recogidos en las Conferencias Mundiales, las que cuentan con la participación de diversos actores. Es así que la base de ideas y regulaciones hechas al interior del Estado, corresponden a una simbiosis con lo que se gesta en el régimen internacional sobre gestión de riesgos.

Por otra parte, es importante considerar que las políticas públicas dan respuesta a demandas sociales que requieren ser atendidas por el Estado, por lo que la construcción social de estas demandas es un punto clave al intentar poner un tema en consideración dentro de la agenda política. En cuanto a la gestión de riesgos, es innegable la pertinencia social del tema, pues un adecuado manejo del mismo se verá reflejado en la prevención y atención de las vulnerabilidades de la población.

En el Ecuador, a través de los años, se ha ido trabajando en la instauración de medidas e instituciones que trabajen en materia de gestión de riesgos. Sin embargo, antes del 2008 no existía un involucramiento concreto y eficaz del Estado para crear y manejar políticas en este

ámbito. Se puede observar que los gobiernos fueron inconstantes y no continuaban una misma línea de trabajo que permitiera consolidar la gestión de riesgos como una política de Estado, ocasionando acciones aisladas y descoordinadas.

Anterior al año 2008, el PREANDINO (Primer Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres) del año 2000, sirvió como un primer esfuerzo regional para trabajar en la prevención y mitigación del riesgo; así también, se plantea crear estructuras nacionales de gestión de riesgos, esto fue apoyado desde el EIRD de Naciones Unidas. En este sentido, la Dirección Nacional de Defensa Civil había tenido la misión de encargarse del tratamiento del riesgo a nivel nacional, y aunque había laborado en conjunto con instituciones similares de la región, la necesidad de un marco conductor más completo era obvia, más aún cuando se hace latente el incremento de las vulnerabilidades como resultado de acciones antrópicas.

La Constitución de 2008 cristaliza la idea de la instauración de un sistema completo para tratar el riesgo en el país, con la instauración de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Es importante señalar que el interés en este tema viene anclado a la noción de seguridad integral logrando de esta manera cimentar una cultura del riesgo más completa.

De esta manera se ha dado paso a un enfoque estructural, en el que la prevención y mitigación de catástrofes permitan la construcción de las bases de una sociedad más segura y con mejores niveles de resiliencia. En línea con esto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual desde el 2010 exige a los GAD a crear sus planes de desarrollo y orden territorial, introduce la gestión de riesgos como eje central para la planeación de los mismos. Por otro lado, la petición desde la SGR para la creación de Unidades de Gestión de Riesgo en las entidades públicas y privadas, constituye un aporte que permite consolidar una formación sobre cómo deben tratarse los riesgos en todos los actores de la sociedad.

Es así como el riesgo, constituido ya como una política pública a nivel nacional, adquiere importancia a nivel de la población, pues desde el plano institucional han venido trabajando para que la prevención y mitigación de los efectos de los riesgos por desastres naturales o antrópicos sea un conocimiento de dominio público.

Sin embargo, también hay que mencionar que aún hay mucho en lo que la Secretaría de Gestión de Riesgos, como ente rector en este campo, debe trabajar; pues existe desconocimiento en mucha de la población sobre las vulnerabilidades a las que estamos expuestos como un país cuyas condiciones geográficas y geológicas lo hacen propenso a sufrir desastres naturales. De igual modo, los procesos de rectoría y veeduría ciudadana deben procurar un direccionamiento y ejecución adecuado de este tipo de políticas públicas.

Con respecto al ejemplo que utilizamos para analizar la ejecución de las políticas públicas para gestión de riesgos en el Ecuador, es decir el caso del terremoto de abril de 2016, se evidenció un trabajo de varias organizaciones gubernamentales, el cual se canalizó a través de los GAD cantonales, con el fin de mitigar el impacto en diversas zonas, infraestructuras viales, eléctricas, agua potable y contribuir a que los pobladores retomen su vida cotidiana.

Posterior al sismo, se fueron desarrollando algunos programas para poder reactivar la cotidianidad de los pobladores y las comunidades y ciudades más afectadas. En esto se ha ido involucrando a la población para que con el trabajo en conjunto puedan irse recuperando y generando una mayor capacidad de resiliencia. Las instituciones privadas nacionales e internacionales han jugado un rol importante en esto, intervenido en la reactivación y reconstrucción como un soporte para apoyar a las instituciones del Estado.

Así mismo, las instituciones públicas y privadas han venido trabajando para que la gente se concientice sobre los riesgos y vulnerabilidades a las que están expuestos, subrayando la imperante necesidad e importancia de irse preparando y educando, para saber cómo actuar en caso de nuevos desastres y en la reducción de sus vulnerabilidades.

Es importante destacar que a FUNDER-FEPP, al ser una ONG que ha venido trabajando con las comunidades de las zonas afectadas desde antes del terremoto, le fue más fácil conocer las reales necesidades de la población; ya que mediante los líderes de la comunidad, se les hizo saber lo que más requerían de acuerdo al lugar.

La relación directa con el territorio fue difícil para las instituciones del gobierno central, que no tenían conocimientos o relaciones con las comunidades. A su vez es evidente que el trabajo de la SGR es más burocrático y de oficina y que realmente no se ha generado un trabajo

profundo con las poblaciones, faltando mucho por hacer para la construcción de una política íntegra que haga frente a la reducción de riesgos y desastres.

Cabe señalar que respecto al Marco de Acción de Sendai, los COE y GAD municipales están constantemente preparando y elaborando planes de contingencia, lo que demuestra la pertinencia de la descentralización para el tratamiento del riesgo expuesto en dicha normativa. No obstante falta ligar las prácticas institucionales con la realidad, ya que no se ha logrado interiorizar completamente las normas dentro de la sociedad.

Del mismo modo, los tres actores no estatales entrevistados, mencionaron que en un inicio la coordinación de actividades fue compleja, dificultando el confluir de ayudas y propuestas, pero conforme pasaron los días se fueron conectando de manera progresiva, permitiendo la delegación de actividades. Es así como podemos notar que las redes de un sistema-mundo interdependiente e interconectado, están también insertadas en la participación de varios actores para el apoyo, reactivación y reconstrucción en el caso del terremoto.

De acuerdo a lo manifestado, se evidencia el involucramiento de diversos actores nacionales e internacionales, públicos y privados, quienes confluyen para solventar una catástrofe, dejando en evidencia el nivel de interconexión que se traduce en una dependencia que les permite cubrir sus deficiencias mutuamente. Así también, en el caso de la gestión de riesgos hemos constatado que las políticas referentes al tema, con mayor trascendencia a nivel internacional, son en las que encuentran un espacio al interior de las construcciones políticas nacionales.

En este punto y con respecto a los actores internacionales entrevistados, hay que señalar de qué manera encuentran su lugar en la gobernanza global y nacional para gestión de riesgos. Por su parte FUNDER, al ser una ONG que se encuentra inmersa en el trabajo constante con poblaciones locales, contribuye en la visibilización de los problemas con repercusión social, (como es el caso de la gestión de riesgos), haciéndolos parte de la discusión y la agenda política. Mientras que en el caso del Programa EU Aid Volunteers se trata de una organización intergubernamental que contribuye a la presencia y desarrollo de la gobernanza global y en el ámbito nacional se integra como parte de la cooperación internacional para la gestión del riesgo.

Cabe indicar que la política internacional es absorbida por la política nacional, por lo que muchas de las entidades involucradas y sus actores no poseen el conocimiento de los marcos internacionales como tal, pues la información ya llega filtrada y adaptada al tipo de realidad de nuestro país por medio de la SGR. Por ello, muchas de las personas involucradas en la gestión y tratamiento de los riesgos desconocen que a nivel global se han acordado una serie de normas que se deben establecer en cada país indistintamente.

Además, vemos como el efecto globalizador cada vez es más fuerte, haciendo que políticas internacionales se conviertan en instrumentos indispensables en el momento de la creación de políticas públicas nacionales. Este mismo proceso globalizador fomenta una mayor interconexión entre diversos organismos e instituciones que cooperan y trabajan juntos para alcanzar el ideal del desarrollo sostenible basado en los aspectos económico, ambiental y social.

Para finalizar, hemos corroborado la influencia de la agenda internacional de gestión de riesgos en la construcción de políticas públicas en el Ecuador, por medio de los procesos y normas internacionales que repercuten y se plasman a nivel nacional. Adicionalmente, percibimos que aunque la gobernanza global influye fuertemente en los procesos internos de construcción de políticas de los Estados a través de los regímenes internacionales, de igual forma los Estados contribuyen a colocar en el contexto internacional temáticas que van inmiscuyéndose al interior del gobierno mundial, mediante propuestas de necesidades sociales o económicas; esto, con la ayuda de la movilización de grupos civiles que contribuyen en la mediatización de un tema. En consecuencia, mostrando la relación de mutua transferencia en los niveles de política nacional e internacional.

Al mismo tiempo, podemos mencionar que la construcción de políticas públicas nacionales y su posterior institucionalización es conveniente para la gobernanza global, pues permite su validez y vigencia. Además, los Estados contribuyen al establecimiento y permanencia de los regímenes internacionales que son elementos que colaboran en la formación de la gobernanza global.

Recomendaciones.

El estudio realizado a lo largo de esta disertación ha denotado limitaciones de carácter investigativo, puesto que desde los organismos intergubernamentales como la ONU es muy difícil obtener información, reduciendo el alcance de los datos obtenidos a los encontrados en sus páginas web oficiales. Es así que cuando solicitamos entrevistas con funcionarios de agencias especializadas de este organismo intergubernamental, no obtuvimos respuesta alguna, pues manejan una política muy hermética que restringe el acceso a la comunicación personal, dejando así muchas de nuestras interrogantes sin respuesta, como por ejemplo entre las principales inquietudes que quedó sin resolver está la manera en la que se genera una relación con el Estado ecuatoriano y cuáles son los mecanismos para trabajar en conjunto en la gestión de riesgos, además de su visión sobre la aplicación de las medidas internacionales de gestión de riesgos en el Ecuador.

Por otro lado, en vista de nuestro estudio realizado sobre la construcción de la gobernanza global de gestión de riesgos y su aplicación en la creación de políticas públicas referentes a este tema en el Ecuador, recomendamos que se realice una investigación en la que se pueda profundizar de manera práctica y trabajar más con respecto al objetivo de observar la aplicación de las políticas públicas de manera más concreta y vivencial; puesto que nuestra tesis se enfocó más en el campo teórico y no tanto en lo experimental. Es así que sugerimos que también se debería realizar más trabajo de campo en el que se observe la incidencia de las catástrofes naturales y antrópicas directamente en las poblaciones, por lo que creemos que la próxima investigación que se realice con respecto a este tema debería ser aplicada, ya que consideramos que hemos aportado con elementos teóricos y normativos sobre la gobernanza de gestión de riesgos tanto internacional como nacional.

Además, nuestra investigación ha estado llevada en su mayoría por métodos cualitativos por lo que consideramos que se podría incluir la utilización de métodos cuantitativos como la realización de encuestas que arrojen datos estadísticos que permitan definir indicadores culturales, económicos y sociales para conocer de mejor manera la situación de las poblaciones expuestas a los riesgos de desastres naturales y antrópicos. Es decir, como sugerimos anteriormente, realizar una investigación más experimental en cuanto a las afecciones en

poblaciones humanas y la concreción y aplicación de las políticas públicas para gestionar estos casos.

Bibliografía.

Alonso, J. A. (2013). Prólogo. *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*, 01 (1).

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador, Montecristi.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. España, Barcelona: Paidós Ibérica S.A.

BIRF. (2017). *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: misión y función*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibr>

Carbajosa, A. (2006, Abril 16). Europa sufre las heridas de Chernobyl 20 años después. *El país*. Recuperado de https://elpais.com/diario/2006/04/16/internacional/1145138405_850215.html

Chacón, C. M. y Pratt, L. (1996). *Desarrollo sostenible en Centroamérica: políticas públicas, marco legal e institucional*. Costa Rica, Alajuela: CLACDS.

Chiani, A. M. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Argentina, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

CICR. (2017). *Comité Internacional de la Cruz Roja: historia*. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/el-movimient>

Del Arenal, C. (1993). *Introducción a las relaciones internacionales*. México, México D.F.: Red editorial iberoamericana.

Domínguez, R. (2015). El tamaño importa: La financiación reembolsable en la cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. *Cátedra de cooperación internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria*, 1 (2), 1-38.

Domínguez, R. y Rodríguez, G. (2017). *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. Colombia, Barranquilla: Uniautónoma.

ECOSOC. (2017). *Consejo Económico y Social*. Recuperado de <https://www.un.org/ecosoc/es/home>

EIRD. (2001). *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*. Recuperado de <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>

Garduño, M. (2011, Enero-Junio). La crisis de confianza y el balance de poder entre Irán y las grandes potencias en la “cuestión nuclear”. *Revista de estudios internacionales mediterráneos*, (10). Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/reim/article/viewFile/850/838>

INEC. (2017). *Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias*. Ecuador, Quito: INEC.

Jackson, R. y Sorensen, G. (2013). *Introduction to international relations: theories and approaches*. Reino Unido, Oxford: Oxford University Press.

Karns, M. y Mingst, K. (2010). *International organizations: the politics and processes of global governance*. Estados Unidos, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Argentina, Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Recuperado de <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5244&s=49>
- Kissinger, H. (2001). *La diplomacia*. México, México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Lavell, A. (1993, Octubre). Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. *Revista EURE*, 58 (XXI), p. 73-84.
- Leff, E. (2005). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalizacao*, 1 (1), 1-15.
- Llistar, D. (2009). *Anticooperación. Interferencias globales Norte-Sur. Los problemas del Sur no se resuelven con más ayuda internacional*. Recuperado de http://www.icariaeditorial.com/pdf_libros/Anticooperacion.pdf
- Magaña, V. y Gay, C. (2002, Octubre-Diciembre). Vulnerabilidad y adaptación regional ante el cambio climático y sus impactos ambientales, sociales y económicos. *Gaceta ecológica*, 65. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/539/53906501/>
- Muñoz, P. (2015, Septiembre). Los eventos naturales ponen a prueba a la sociedad y sus capacidades. *Revista Chakana*, p. 3.
- O'Brien, R. y Williams M. (2007). *Global political economy. Evolution and dynamics*. Inglaterra, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- OCDE. (2018). *Sobre la OCDE*. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- ONU. (1965). *Asamblea general de las Naciones Unidas: Resolución 2034*. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2034\(XX\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO N](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2034(XX)&Lang=S&Area=RESOLUTIO N)
- ONU. (1970). *Resolución 2717*. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2717\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2717(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTIO)
- ONU. (1978). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 33/22*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/33/22&Lang=S>
- ONU. (1979). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 34/55*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/34/55&Lang=S>
- ONU. (1981). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 36/225*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/36/225>
- ONU. (1987). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 42/169*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/42/169&Lang=>

- ONU. (1989). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 44/236*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/44/236&Lang=>
- ONU. (1990). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 45/185*. Recuperado de http://www.cinu.org.mx/temas/2005/desas_nat/NR055718.pdf
- ONU. (1991). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 46/149*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/46/149&Lang=S>
- ONU. (1992). *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. Brasil, Río de Janeiro*. Recuperado de http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals410.pdf
- ONU. (1997). *Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 2816*. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2816\(XXVI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2816(XXVI)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- ONU. (2017). *Desarrollo*. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>
- ONU. CINU. (2017). *Centro de informaciones de las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.cinu.mx/onu/miembros/>
- ONU. UNISDR. (1994). *Estrategia y plan de acción de Yokohama para un mundo más seguro*. Recuperado de <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>
- ONU. UNISDR. (2005). *Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Recuperado de <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- ONU. UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Pereira, J. (2001). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. España, Barcelona: Editorial Ariel.
- PNUD. (2017). Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>
- PNUD. (2017) *Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo: historia* <http://www.undp.org/content/undp/es/home/about-us.html>
- Prado, J. P. (2006). La ONU y el desarrollo: una reflexión crítica y propositiva. *Foro Internacional*, 2 (XLVI), 263-288.
- Rebotier, J. (2016). *El riesgo y su gestión en Ecuador. Una mirada de geografía social y política*. Ecuador, Quito: Centro de publicaciones PUCE. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01345705/document>
- Redacción univisión. (2011, Marzo 14). EU tiene casi la cuarta parte de las plantas nucleares que funcionan en el mundo. *Univisión*. Recuperado de <https://www.univision.com/noticias/desastres-naturales/eu-tiene-casi-la-cuarta-parte-de-las-plantas-nucleares-que-funcionan-en-el-mundo>

Redacción web. (2016, Mayo 4). Gobierno oficializa 5 cambios en el gabinete. *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/gobierno-reforzara-equipo-de-reconstruccion-de-zonas-afectadas-por-el-terremoto-con-cambios-de-gabinete>

Redacción web. (2016, Junio 23). Augusto Espinosa insiste que asegurar escuelas resultaría perjudicial. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/23/nota/5650974/epinosa-insiste-que-asegurar-escuelas-resultaria-perjudicial>

Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia, Bogotá: Ediciones Aurora.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2014). *Resolución No. SGR-006-2014*. Ecuador, Quito: SGR.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016). *Informe de Situación No. 65 – 16/05/2016. Terremoto 7.8 – Pedernales*. Ecuador, Quito: SGR.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2017). *Manual del Comité de Operaciones de Emergencia*. Ecuador, Quito: SGR.

Stears, J., Pettiford, L., Diez, T. y El-Anis, I. (2010). *An introduction to international relations theory: perspectives and themes*. Inglaterra, Essex: Pearson education limited.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España, Barcelona: Ariel.

UNISDR. (2017). *Historia*. Recuperado de <http://www.eird.org/americas/we/historia.html>

Viotti, P. y Kauppi, M. (2012). *International relations theory*. Estados Unidos, Boston: Pearson Education, Inc.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis del sistema mundo: una introducción*. México, México D.F.: Siglo XXI.

Wilhelmy, M. (1988). *Política internacional: enfoques y realidades*. Argentina, Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.

Zorgbibe, C. (1997). *Historia de las relaciones internacionales. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*. España, Madrid: Alianza editorial.

Entrevistas.

Barragán, J. C. Ingeniero. Director Coordinación Zonal 9 de Gestión de Riesgos, 2018. Respuesta al terremoto mediante la aplicación de los marcos de acción para gestión de riesgos.

García, I. Magister. Director de FUNDER, 2018. Respuesta al terremoto mediante la aplicación de los marcos de acción para gestión de riesgos.

Olalla, A. Funcionario Secretaría de Gestión de Riesgos, 2017. Historia de la Gestión de Riesgos en el Ecuador.

Pout, R. Magister. Encargado de Proyectos del Programa EU Aid Volunteers, 2018. Respuesta al terremoto mediante la aplicación de los marcos de acción para gestión de riesgos.

Tambaco, R. Director de Medio Ambiente y Gestión de Riesgos del GAD de Esmeraldas, 2018.
Respuesta al terremoto mediante la aplicación de los marcos de acción para gestión de riesgos.

ANEXOS.

Glosario

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CAF: Corporación Andina de Fomento.

CAMFOE: Campamentos de Formación Ocupacional Emprendedora.

CAN: Comunidad Andina de Naciones.

CAPRADE: Comité Andino para Prevención y Atención de Desastres.

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.

CID: Cooperación Internacional para el Desarrollo.

COE: Comité de Operaciones de Emergencias.

COOTAD: Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

COPEFEN: Unidad Coordinadora del Programa de Emergencias para Afrontar Fenómenos Naturales.

COPLAFIP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

CORPECUADOR: Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de Zonas Afectadas por el Fenómeno del Niño.

COSENA: Consejo de Seguridad Nacional.

DIRD: Decenio Internacional para la Reducción de Desastres.

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

EIRD: Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (De las Naciones Unidas)

EMS: Escala Microsísmica Europea.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FEPP: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.

FFAA: Fuerzas Armadas del Ecuador.

FUNDER: Fundación Educativa Monseñor Cándido Rada.

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

Gobernanza global: “involucra procesos e instituciones, formales e informales, que guían y restringen las actividades colectivas de los grupos” (Viotti y Kauppi, 2012: 149).

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

INDECI: Instituto Nacional de Defensa Civil de Perú.

Interdependencia compleja: la interdependencia puede entenderse como la mutua dependencia que se crea entre los actores que confluyen en el sistema internacional, por lo que las acciones entre actores encuentran efectos recíprocos. La interdependencia compleja toma en cuenta la participación activa de diversos actores del sistema mundial, así como las diversas interacciones que surgen entre ellos (Keohane y Nye, 1988).

ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social:

MTT: Mesas Técnicas de Trabajo.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OMM: Organización Meteorológica Mundial.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONG: Organización no gubernamental.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

PREANDINO: Primer Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres.

SAT: Sistema de Alerta Temprana.

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SGR: Secretaría de Gestión de Riesgos.

Sistema- mundo: simboliza “una zona espacio temporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales, una que representa una zona integrada de actividad e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas” (Wallerstein, 2005: 13).

SNDGR: Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

UNDAF: Marco de Cooperación de las Naciones Unidas.

UNDRO: Office of the United Nation Disaster Relief Coordinator.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.