

**II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN TIEMPO DE CAMBIOS DISRUPTIVOS. 13 al 16 de octubre de 2020. Organiza: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).**

***POLÍTICAS NACIONALES DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES. INICIATIVAS Y EXPERIENCIAS SUDAMERICANAS.***

*National policies for disaster risk management. South American initiatives and experiences.*

***Pablo Kriger***

**Resumen**

El aumento en la frecuencia de los desastres y de su potencial de daños en la región, ha obligado a las administraciones a incorporar un análisis más complejo acerca de sus causas y formas de abordaje. Desde la década de 1990, un nuevo paradigma comenzó a discutir los factores de ocurrencia: los riesgos de desastres. Desde entonces, se promovieron discusiones en torno a las políticas de corte reactivo y propusieron modelos prospectivos, integrados, y multicausales en su intervención.

El enfoque Gestión Integral del Riesgo de Desastres, promovió la aparición de estrategias internacionales que llevaron a la firma de dos Marcos de Acción (2005 y 2015). Motivaron a las administraciones de todo el mundo la adopción de políticas nacionales integradas con planes y proyectos de largo alcance. El presente trabajo resume las políticas recientes en los países sudamericanos. Todos ellos ya cuentan con normativas que crean instituciones para la reducción del riesgo, y la mayoría dispone de planes interanuales. Sin embargo, la gestión del riesgo es abordada por las instituciones de Protección Civil de cada país, orientadas tradicionalmente a la atención de desastres ya ocurridos, potencial inconsistencia con respecto al enfoque en el cual estas políticas se inspiraron originalmente.

Palabras clave: gestión del riesgo de desastres, Sudamérica, políticas públicas

**Abstract**

The increase in the frequency of disasters and their potential for damage in the region has forced administrations to incorporate a more complex analysis of their causes and forms of intervention. Since the 1990s, a new paradigm began to discuss the factors of occurrence: the disaster risks. Since then, discussions have been promoted around reactive cut policies, and proposed prospective, integrated, and multi-causal models in their intervention.

The Integrated Disaster Risk Management approach promoted the appearance of international strategies that led to the signing of two Action Frameworks (2005 and 2015), which motivated administrations around the world to adopt national policies integrated with plans and projects long range. This paper summarizes recent policies in South American countries. All of them already have regulations that create institutions for risk reduction, and most have interannual plans. However, risk management is implemented by the Civil Protection institutions of each country, traditionally oriented to the attention of disasters that have already occurred, a potential inconsistency with respect to the approach in which these policies were originally inspired.

Keywords: disaster risk management, South America, policies

## **Introducción**

La gestión los factores de riesgos de desastres lleva ya algunos años filtrando las agendas de los gobiernos latinoamericanos. La búsqueda de acciones comprometidas y eficaces toma ritmo en la medida en que estos aumentan su frecuencia y potencial de daño.

En conjunto, el continente americano ocupa el segundo lugar en cantidad de desastres después de Asia; mientras que Latinoamérica se ha convertido en la segunda región del mundo más propensa a sufrir desastres (OCHA, 2020). En nuestra región, alrededor de 150 millones de latinoamericanos se vieron afectados desde el año 2000 por unos 1205 desastres que acaecieron en la región (ibíd.). El principal factor de las amenazas de estos desastres fue principalmente hidrometeorológico (inundaciones, huracanes, tormentas...), seguido por terremotos, sequías, entre otros.

Cada año, la ocurrencia de desastres es noticia en el mundo. Producen miles de muertes, heridos, daños materiales y debilita la gubernamentalidad especialmente en países pobres. No es casualidad si consideramos que la nuestra es una de las regiones más vulnerables del planeta. En este sentido, los riesgos de desastres se componen de tres factores: la amenaza (natural o antrópica), la vulnerabilidad y la exposición-incertidumbre de la comunidad (Cardona et al., 2010).

## **Interpretaciones sobre los desastres**

Cabe explicar que no todo tipo de daño es considerado por la literatura como desastres o emergencias. Sino que debe incluir una serie de características, como la magnitud del daño y los efectos sobre la población. Al respecto, Arito *et al.* (2017) consideran que un desastre representa un quiebre en las habituales condiciones psicosociales de una población afectada por la materialización de un riesgo a gran escala. Retomando la definición de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2009), se entiende por desastre:

“una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos” (p. 13).

Por ello, para que un evento de daño sobre la población pueda ser considerado desastre, los recursos disponibles en esta comunidad deben ser insuficientes para dar una respuesta eficaz. Esto obliga a requerir apoyo de un distrito superior si lo hubiere (provincia o Nación), lo que se conoce como el principio de subsidiariedad. En la literatura estadística, la definición más destacada es la empleada por la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EMDAT, 2020), del *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Se constituye como la base de datos más amplia y consultada del mundo. Establece que, para considerar un evento como desastre, debe cumplir al menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas reportadas como muertas, cien o más personas declaradas como afectadas, emisión de una declaración de estado de emergencia, y/o llamada a asistencia internacional.

## **La categoría “riesgos de desastres”**

Desde la década de 1990, en la región se empezó a hablar de “prevención de desastres”. A partir de aquellos años, se fue constituyendo una crítica a los modelos de políticas respuestistas y reactivos

que abordaban el fenómeno desde el momento de ocurrencia del mismo, sin reparar en profundidad en las causas o en la prevención. Las tareas de los gobiernos se limitaban a una atención asistencialista focalizada sobre la población afectada.

El término de prevención propulsó una mirada cada vez más compleja sobre las causas de la ocurrencia de estos fenómenos. A mediados de dicha década, comenzó a hablarse de los “riesgos de desastres”, como factores potenciales y severos de ocurrencia de un evento extremo. Este nuevo concepto se nutrió de interdisciplinariedad, abordándose desde la geografía, la física, las ciencias políticas, la economía, la arquitectura, el urbanismo, etc.

Por riesgo entendemos la potencial ocurrencia de un evento perjudicioso. Siguiendo los postulados de Niklas Luhmann (2001), los riesgos siempre existieron, son una situación potencial de daño. *In profundis*, el riesgo es la afirmación potencial, contenida en un enunciado, sobre la ocurrencia de un evento dañoso, que es probable, pero no segura. La efectivización (llevar a efecto, volver efectivo) de la afirmación contenida en dicho enunciado supone la interacción de factores (no azarosos) que desencadenan un fenómeno perjudicial.

En contexto, para Ulrich Beck (1986), los riesgos han acrecentado su potencial de autoamenaza, pudiendo quedar invisibilizados (por ejemplo, en la contaminación por radiación). Ya no se trata solamente de daños cuyo impacto es instantáneo, sino que se van sedimentando lentamente y permaneciendo latentes, como la degradación ambiental.

En cuanto el *riesgo de desastre* no es cualquier tipo de riesgo, sino aquel cuyo nivel probable de impacto es severo. Las discusiones críticas al respecto son sumamente legítimas en tanto hasta el momento de la efectivización del riesgo no conoceremos la dimensión del impacto, y por lo tanto desconocemos si es un riesgo de desastre propiamente dicho. Pero podríamos considerar que existen riesgos cuyo potencial de amenaza son mayores y que representarían, en caso de materializarse, un quiebre de las condiciones sociales cotidianas de una comunidad. Siguiendo esta afirmación, hemos considerado (Kriger, 2020a; Kriger, 2020b) que los desastres son la efectivización de un riesgo hipertrofiado, que a la vez que producen una serie de hechos perjudiciales, reactualizan los riesgos ya existentes en otros (más o menos peligrosos) que seguirán atentando contra la población afectada, en un *continuum del riesgo*.

El riesgo de desastres debe interpretarse, siguiendo esta afirmación, como una constante que debe ser abordada por una política acorde a la complejidad suscitada. Al respecto, no se habla de *eliminar* el riesgo sino de *reducir* del riesgo de desastre (RRD), es decir, reducir la *probabilidad* (ya que *posible* siempre es) de ocurrencia de tal concatenación de hechos.

## **Factores de riesgos**

En la lectura del material especializado de las últimas dos décadas, existe una fuerte afirmación que resuena como principio epistemológico dirigiendo las investigaciones sobre el tema: “los desastres no son naturales”. Esto significa que no son producto de un “efecto irremediable de la naturaleza” ni de la “voracidad de los dioses” al que solo queda resignarse. Por el contrario, son construcciones sociohistóricas en la que la intervención humana está presente, como factor de ocurrencia y como factor de interpretación.

Es, por una parte, producto humano en la medida en que la condición de vulnerabilidad lo es en tanto hay comunidades afectadas, y porque también la humanidad puede ser parte del factor de amenaza (en la contaminación de un río, en actos terroristas, como vector de enfermedades,

detonador de explosión, etc.). Por otra parte, al constituirse la humanidad como factor de interpretación, los desastres son en la medida en que los sujetos los construyen como tales.

Este es uno de los principios que guían el enfoque de políticas denominado Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) que se comenzó a difundir en la década de 1990 por especialistas académicos interdisciplinarios en asuntos de desastres. Este enfoque reconoce tres factores de ocurrencia: la amenaza, la vulnerabilidad y la exposición o incertidumbre de la población. Sobre el último factor, varía según el autor y la obra analizada.

Sobre la amenaza, la definimos como un elemento, fenómeno o condición peligrosa que potencialmente puede provocar daños sobre la población. Pueden ser producto de las condiciones físicas de la naturaleza, de la actividad humana, materiales peligrosos, etc. La vulnerabilidad, en cambio, se trata de las características y contextos comunitarios que hacen susceptible a una población de ser afectada por un daño severo. Pueden ser condiciones materiales como habitacionales, urbanas, o socioestructurales, como pobreza, desempleo, desnutrición, etc. El tercer factor está principalmente referido al grado de exposición de una comunidad vulnerable o no a una posible amenaza y a la incertidumbre que esta disposición le genera.

### **Políticas de GIRD**

El enfoque de la GIRD propone políticas orientadas hacia un abordaje integral. No se circunscribe exclusivamente a la atención de la inmediatez de un riesgo pronto a efectivizarse, sino que incluye una acción preventiva frente a los factores de largo plazo que le subyacen. La gestión gubernamental para la RRD requiere contemplar todo el ciclo de políticas, desde la planeación hasta la evaluación, integrando a actores gubernamentales (de los tres niveles distritales) y civiles vinculados de manera sinérgica y eficaz.

Se proponen acciones coordinadas tendientes a prevenir, mitigar y reducir el riesgo, además de promover la resiliencia de las comunidades. En aquellos casos donde potencialmente ocurran eventos extremos, se promueven acciones de preparación del personal de protección civil, bomberos, personal de atención médica, entre otros, acciones de respuestas y de recuperación frente al evento en el caso de no poder ser evitado. Se trata de una serie de procesos que graficamos a continuación:

Gráfico 1. Procesos en Gestión del Riesgo



Fuente: propia, en base a Colombia (2012).

## De marcos de acción a políticas nacionales

En el enfoque de la GIRD se inspiró el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y el vigente Marco de Acción de Sendai (2015-2030) que promovió la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Estos dos marcos, al que Argentina y la mayoría de los países del mundo adhirieron oportunamente, constituyen los impulsores políticas nacionales de gestión del riesgo en la región latinoamericana. En efecto, uno de los objetivos estratégicos del Marco de Hyogo de 2005 propone adoptar

“la integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad” (UNDRR, 2005: 04).

Diez años después, el Marco de Sendai, conserva entre sus prioridades la promoción de la gobernanza del riesgo a través de la adopción y aplicación de “estrategias y planes nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres con diferentes calendarios de ejecución, con metas, indicadores y plazos, a fin de evitar la creación de riesgos, reducir los riesgos existentes y aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental” (UNDRR, 2015: 17). Si bien no son marcos vinculantes (es decir, no obligan a los países ni penalizan por el no cumplimiento de sus objetivos), la mayoría de los países latinoamericanos desde entonces han comenzado a desarrollar y ejecutar planes nacionales para la gestión del riesgo de desastres.

Todos los países sudamericanos, región que analizaremos en la presente, poseen o han mantenido recientemente una política nacional de GIRD. A continuación, presentaremos los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, las Guayanas, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Describiremos cada caso brevemente, repasando las medidas adoptadas y algunas particularidades de los Planes Nacionales establecidos con el objetivo de actualizar los conocimientos sobre la región.

## **Argentina**

En 2008 se constituye la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) durante el gobierno de Cristina Kirchner. Ocho años después, en octubre de 2016 se sancionó y promulgó la Ley 27.287 creando el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y Protección Civil (SINAGIR). Tiene como finalidad “la protección integral de las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos”. En el año 2017 se reglamenta y comienza tenuemente a funcionar. El principal organismo a cargo es la Subsecretaría de Protección Civil y Gestión del Riesgo (hasta fines de 2019, Secretaría de Protección Civil). Las provincias lentamente fueron adhiriéndose al Sistema conformando uno de sus componentes esenciales: el Consejo Federal para la GIRD.

En 2018, se constituye el primer Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre (PNRRD 2018-2023) que fue aprobado recién en octubre de dicho año, y también lanzando su primer Plan Operativo Anual para la Gestión Integral del Riesgo (POAGIR 2018). El PNRRD se estructura sobre ocho ejes: amenazas hidrometeorológicas, geodinámicas, tecnológicas, incendios forestales, comunicación del riesgo, riesgos subyacentes ambientales, salud y saneamiento, y grupos vulnerables. Cabe indicar que para los años 2019 y 2020 no se han realizado publicaciones del POAGIR dejando dudas sobre la continuidad de la ejecución del Plan Nacional tal como lo prevé la Ley. En la actualidad sigue vigente, aunque con un bajo perfil protagónico durante la pandemia por COVID-19, considerando el amplio potencial que tiene como modelo de intervención (Puig, 2020; Ayala, 2020; Kriger, 2020a).

## **Bolivia**

El Estado Plurinacional de Bolivia sancionó en 2014, durante la presidencia de Evo Morales, la Ley de Gestión de Riesgos con la finalidad de “definir y fortalecer la intervención estatal para la gestión de riesgos, priorizando la protección de la vida y desarrollando la cultura de la prevención con participación de todos los actores y sectores involucrados” (Bolivia, 2014). Su principal objetivo es “regular el marco institucional y competencial para la gestión de riesgos que incluye la reducción del riesgo a través de la prevención, mitigación y recuperación y; la atención de desastres y/o emergencias a través de la preparación, alerta, respuesta y rehabilitación ante riesgos de desastres” (íd.).

La ley establece ocho principios: prioridad de protección de las personas que habiten el territorio nacional, integralidad, concurso y apoyo obligatorio, subsidiariedad, acción permanente, acceso y difusión de la información, atención prioritaria a poblaciones vulnerables, y cultura de la prevención.

Aquella Ley (junto a su Reglamento D.S.2342) también creó el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE), integrado por el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (CONARADE),

conformado por el diversos ministerios, que tendrá entre sus principales acciones el proponer políticas y estrategias, generales y específicas sobre gestión de riesgos, y coordinar acciones y dar lineamientos para procesos de rehabilitación, recuperación y reconstrucción (id.). También integran el SISRADE el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) y los Comités Departamentales y Municipales de Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.

En 2017 se publica el Programa Nacional de Gestión de Riesgos para los años 2018 al 2020, a través del Viceministerio de Defensa Civil, el cual depende del Ministerio de Defensa de Bolivia. Se propone el objetivo de “incrementar la Resiliencia de las zonas y sistemas de vida, promoviendo la cultura de prevención a través de acciones estratégicas que permitan dar cumplimiento a la política nacional de gestión de riesgos” (Bolivia, 2017: 28). A su vez establece una serie de estrategias tales como: promover la resiliencia de los municipios, fortalecer aquellos de alto riesgo de desastre, e implementar sistemas de alerta temprana. En términos generales, no se explicita sobre cuáles serán las medidas a tomar sobre aquellos factores de riesgos subyacentes, en especial los vinculados a la vulnerabilidad de comunidades.

## **Brasil**

Hasta el año 2005, la respuesta en casos de desastres en Brasil era principalmente descentralizada, funcionando con una mínima coordinación por parte del gobierno nacional (Freeman et al., 2003). Los municipios debían responder mediante sus propios recursos. En dicho año, se reorganizó el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDEC) a partir del Decreto N° 5.376. Su coordinación estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Defensa Civil (SEDEC).

En abril de 2012, la ley 12.608 se organiza bajo el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC) constituido por órganos y entidades de la Administración Pública Federal, de los Estados, Distrito Federal, Defensa Civil y Ministerio de la Integración Regional. Está a cargo la Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (SEDEC) como representante del órgano central del Sistema.

Su actuación tiene como objetivo reducir los riesgos de desastres. También comprenden acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación, de manera sectorial y en los tres niveles de gobierno, incluyendo amplia participación social. Se sostiene que los municipios deben estar preparados para atender inmediatamente a la población afectada, reduciendo las pérdidas humanas o materiales; por lo que se exhorta a las ciudades a crear su propio órgano de reducción de riesgos y de eficacia en la respuesta a los eventos extremos.

El Centro Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (CENAD), el Departamento de Articulación y Gestión, y el Departamento de Obras y Protección de Defensa Civil, dependientes de SEDEC y en la esfera del Ministerio de Desarrollo Regional, según consta del reciente Decreto N° 10.209 de marzo de 2020, son los principales órganos especializados que se ocupan de la gestión del riesgo de desastre y del abordaje de los desastres a nivel nacional en Brasil. Las referencias a sus funciones están principalmente vinculadas a la protección civil (es decir, en el abordaje de desastre), y menos protagónicamente, la prevención de desastres, y la identificación y reducción de riesgos.

Se prevé la definición de planes plurianuales de Protección Civil, que contendrá, como mínimo, una identificación de riesgos de desastres en las regiones geográficas del país, y directrices de acción gubernamental de protección y defensa civil en el ámbito nacional y regional. A la actualidad no hay registros de una Plan Nacional definido, pero sí un Plan de Contingencia que se desprende del Ministerio de Integración Nacional (Brasil, 2017), destinado sobre todo a la identificación de

riesgos y los preparativos frente a los desastres que materialicen. En este sentido, y considerando las anteriores condiciones, Brasil tiene una política nacional insuficiente en el manejo del riesgo de desastres, y son sus Estados subnacionales quienes deben individualmente constituir sus propios modelos y planes de GIRD.

## **Chile**

En 2011 se constituye informalmente la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) promovida por la UNDRR (Barrenechea Riveros, 2015), cuyo objetivo primordial fue la redacción de un Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que fue promulgada en diciembre de 2014. En ella se establecieron objetivos que el país debería cumplir a fin de minimizar el impacto de los desastres y mejorar la resiliencia. Sin embargo, en dicha política la presencia de acciones destinadas a la gestión del riesgo está solapada por tareas que se limitan al abordaje del riesgo “aceptable”, minimizando probables daños y pérdidas (id.). Hasta entonces, se demostró la ausencia de una institucionalidad integrada que planifique, organice, dirija y controle al Sistema Nacional de Protección Civil creado posteriormente (id.). Actualmente, la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) tiene como objetivo:

“Planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a la prevención, respuesta y rehabilitación que demanda el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil [SNPC] frente a amenazas y situaciones de emergencias, desastres y catástrofes; con el fin de resguardar a las personas, sus bienes y ambiente a nivel nacional, regional, provincial y comunal” (Chile, 2019).

En el año 2019, se aprobó el Plan Estratégico ONEMI 2019-2023, con el objeto de integrar las políticas de largo alcance destinadas a la gestión del riesgo y la protección civil, constituyéndose en un instrumento plurianual que da operatividad a los objetivos del SNPC, con la finalidad de velar por “la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente” (Chile, 2019).

## **Colombia**

La República de Colombia aprobó en el año 2012 la Ley 1523 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo. Dicha normativa comprende a la gestión del riesgo de desastre como

“un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (Colombia, 2012: 13).

La política nacional creada a través de dicho sistema se basa en tres grandes procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo del desastre (ver Gráfico *ut supra*).

A partir del año 2016, se crea el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030, como instrumento que define los lineamientos para la ejecución de los procesos antes indicados, a través del Decreto 308/16 (Colombia, 2016). También allí se definen una serie de objetivos destinados a la reducción de riesgos existentes, reducción de nuevas condiciones de riesgos, mejorar el conocimiento del riesgo, garantizar una oportuna y eficaz respuesta ante desastres, y fortalecer la gobernanza, la educación y la comunicación frente al riesgo. Es dirigida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Desde entonces, y hasta al menos 2018, se aprobaron 181

proyectos con responsabilidad sectorial de los cuales el 67% tenían ejecución en vigencia al 2017 (UNGRD, 2018).

## **Ecuador**

La República de Ecuador en el año 2008 crea, por medio de la reforma constitucional, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, compuesto por unidades de gestión del riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en diferentes niveles (Ecuador, 2008). En 2010, se crea la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo como su órgano rector. En este sentido, es la institución responsable de garantizar la protección de las comunidades frente a desastres a través de normas, políticas y estrategias orientadas a fomentar capacidades de identificación, análisis, prevención y mitigación de riesgos; y recuperación y reconstrucción de las condiciones socio económicas afectadas por emergencias y desastres. Es el único país de la región que incluye la gestión del riesgo en la carta magna, y el primero en asumir la iniciativa de incorporar la GIRD como política pública.

Habiéndose aprobado un Plan de Desarrollo y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la política de gestión del riesgo comienza a incluirse en sus objetivos. A partir de 2014 se establece el Plan Estratégico Institucional de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, el cual se configura en el primer documento jurídico nacional que cuatro objetivos estratégicos institucionales: incrementar las capacidades institucionales y sociales para construir hábitats seguros y resilientes, incrementar la cultura de gestión de riesgos en la ciudadanía, reducir la vulnerabilidad de las personas y elementos esenciales, e incrementar la cooperación internacional en la gestión de riesgos (Ecuador, 2016).

Posteriormente, la mencionada Secretaría se transformó en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgo y Emergencia (SNGRE). En 2019, y actualmente en vigencia, se aprobó el Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030. Allí se establecieron siete objetivos para el período del Plan: mejorar el conocimiento del riesgo a nivel local, fortalecer la gobernanza de los actores del SNGRE, promover la implementación de estrategias de reducción de riesgo y adaptación a la variabilidad climática, incrementar la preparación para la respuesta y la recuperación, implementar políticas para la planificación posdesastres, promover la implementación de políticas y mecanismos para la transferencia de riesgos, y gestionar la cooperación internacional en la gestión de riesgos de desastres. Además, se propone finalmente ejecutar un proceso de seguimiento y evaluación, para medir los avances, impactos y resultados propuestos por el Plan (Ecuador, 2019).

## **Guayanas**

Surinam en 2015 aprobó su “Plan nacional para la política, estrategia y acción del cambio climático 2015-2021” (Surinam, 2015), una política que colabora con la gestión del riesgo, considerando que Surinam es uno de los países más vulnerables del mundo debido a las consecuencias de las inundaciones y fuertes lluvias, ya que el 30 por ciento del país se encuentra a pocos metros sobre el nivel del mar (unitednew.sr, 2019).

En cuanto a Guyana, en 2013 aprobó el Plan nacional integrado de gestión de riesgos de desastres y estrategia de implementación, para un plazo de diez años, dirigido por la Comisión de Defensa Civil. Tiene como principal objetivo el establecimiento y la mejora continua de la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres en Guyana integrada en todos los sectores y en todos los niveles del país para minimizar potenciales muertes, lesiones, pérdida de propiedad, medios de subsistencia, pérdida socioeconómica y daños al medio ambiente, y apuntalar el desarrollo sostenible. Se basa en cuatro

estrategias: identificación del riesgo, la prevención y mitigación, la protección financiera y transferencia de riesgos, la preparación y respuesta, y la recuperación (Guyana, 2013).

Por su parte, Guayana Francesa, afectada principalmente por efectos hidrometeorológicos, posee su Plan de gestión del riesgo de inundación 2016-2021 (PGRI) desde 2015, y cuenta con 5 objetivos principales: mejorar el conocimiento de los riesgos de inundación para tenerlos en cuenta en los documentos de planificación regional; reducir la vulnerabilidad de los territorios sujetos a riesgos de inundación para reducir los daños; desarrollar una cultura de riesgo a nivel de los actores de planificación regional y los ciudadanos; prepararse para la gestión de crisis y promover la resiliencia de las áreas afectadas; y promover el control de los riesgos de inundación en línea con la preservación del medio ambiente (Guyane Française, 2015).

## **Paraguay**

En 2014 se crea la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos, a través del Decreto 1402 del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay con una duración de cuatro años. Se realizó a partir de la aprobación de un documento promovido elaborado conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se estableció como un paso trascendente y necesario ya que contribuiría a la “construcción de un país seguro y resiliente y a procesos de desarrollo sostenible” (Paraguay, 2014: 06). La Política se convirtió en el documento marco que “contiene los principios rectores que orientarán las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de Gestión de Riesgos en el Paraguay” (id.).

Tenía como objetivo general: “instalar la temática de la Gestión y Reducción de Riesgos de desastres en los diversos niveles de Gobierno y de las Instituciones que lo componen, sociedad civil, sector privado y la comunidad en general buscando transversalizarla en el diseño e implementación de políticas públicas, así como en planes y programas de desarrollo” (Ibíd.: 16). Se propuso once principios rectores: sostenibilidad, precaución, transparencia, gradualidad, integralidad, subsidiaridad, solidaridad, equidad, responsabilidad, sistematicidad y acción permanente. Como ejes transversales se propuso: un enfoque de derecho, una perspectiva de género, otra de la niñez y adolescencia, de la tercera edad, de pueblos indígenas, de discapacidad, de migrantes y de personas privadas de la libertad.

Es uno de los documentos normativos más vanguardistas de todos los analizados, sin embargo, no hay mayor información sobre su operatividad y planes ejecutados, y al 2020 no se han encontrado publicaciones actualizadas al respecto. Actualmente es la Secretaría de Emergencia Nacional, la que, a partir de la Resolución SEN 369/2018 (Paraguay, 2018), se ocupa entre una de sus direcciones de la gestión y reducción del riesgo.

## **Perú**

La República del Perú en 2010, bajo el Acuerdo Nacional, aprobó la Política 32 sobre Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de la población. Se propuso implementar a todos los niveles de gobierno y todos los organismos públicos, “promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible” (Perú, 2010).

Un año después se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), con dos órganos técnicos, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgo de

Desastres (CENEPRED), y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Sostiene once principios rectores: principio protector, de bien común, de subsidiariedad, de equidad, de eficiencia, de acción permanente, sistémico, de auditoría de resultado, de participación, de autoayuda, de gradualidad, Con componentes en la gestión prospectiva, correctiva y reactiva. Se propone interrelacionar cuatro procesos: estimación de riesgos, prevención y reducción de riesgos, ‘preparación, respuesta y rehabilitación’, reconstrucción.

En mayor de 2014 se establece el primer Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre PLANAGER 2014-2021. En él se contemplan acciones estratégicas que “viabilicen su incorporación transversal en los instrumentos de planificación y presupuesto de los sectores, gobiernos regionales y locales” (Perú, 2014: 8).

## **Uruguay**

En el año 1995, la República Oriental del Uruguay creó el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), cuya finalidad en su momento era atender situaciones de emergencias, crisis y desastres de carácter excepcionales, que afecten al país, a sus habitantes y sus bienes, que excedan la posibilidad de ser resueltos por los organismos u órganos. En el año 2009, a través de la Ley 18.621 se consagra dicho Sistema como de “carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible” (Uruguay, 2009).

Dicha Ley tiene como cometido: “articular, en consideración a los recursos disponibles, las tareas y responsabilidades de entidades y órganos públicos, instituciones sociales e individuos, en la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación ante situaciones de desastre; integrar los esfuerzos públicos y privados en forma eficaz y eficiente, de acuerdo a las necesidades impuestas por cada una de las fases de actividad del Sistema; y garantizar un manejo oportuno, eficaz y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos indispensables para la ejecución de las acciones necesarias” (id.). Además, está sujeta a los siguientes principios rectores: protección de la vida, de los bienes y el ambiente, subordinación de los agentes del sistema al interés general, responsabilidad compartida, descentralización de la gestión y subsidiariedad, integralidad, planificación, capacitación, orden público, solidaridad, equilibrio económico e información.

En general, la Ley aborda principalmente la problemática vinculada a los desastres cuando estos están a punto de suceder o acaeciendo. La gestión del riesgo se percibe abordada en complejidad. Sin embargo, desde entonces el esfuerzo del propio SINAE promovió ajustes en la normativa vigente a fin de integrar los procesos de gestión del riesgo y de la emergencia y desastre. En tal sentido, se creó la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos (a la par de la Dirección Nacional), un espacio interministerial, transversal, y una herramienta potente del Estado Uruguayo en GIRD. Desde el año 2016, se comenzó a elaborar la “Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030)”, aprobado por decreto el 17 de febrero de 2020, condensando en ella una serie de tareas, objetivos, programas y mecanismos de funcionamiento. La política se estructura en siete ejes temáticos: “Producción y gestión de conocimiento e información sobre el riesgo de emergencias y desastres”, “Cultura de gestión de riesgos y comunicación”, “Articulación sistémica con planes de desarrollo y políticas nacionales, departamentales e internacionales”, “Gestión Prospectiva del riesgo de emergencias y desastres”,

“Gestión Correctiva del riesgo de emergencias y desastres”, “Gestión Compensatoria del riesgo de emergencias y desastres: capacidad de respuesta y resiliencia”, y “Recuperación y reconstrucción” (Uruguay, 2020). Dado lo reciente de su publicación y puesta en ejercicio, no se han obtenido datos sobre su actual desempeño, a 5 meses de aprobado.

## **Venezuela**

La República Bolivariana de Venezuela cuenta desde enero de 2009 con la Ley 39.095 de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. que tiene por objeto conformar y regular la gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos, estableciendo los principios rectores y lineamientos que orientan la política nacional hacia la armónica ejecución de las competencias concurrentes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal en materia de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos. Se rige por los principios de legalidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, probidad, corresponsabilidad, desconcentración, descentralización, cooperación y coordinación (Venezuela, 2009). La institucionalidad está integrada por un Consejo Nacional interministerial, un Gabinete Estatal por cada estado, y un Gabinete Municipal por cada municipio.

A cargo de ejecución de los objetivos de dicha ley, se encuentra la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres que depende del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz. La gestión del riesgo, propiamente dicha, es abordada por la Dirección de Gestión de Riesgo, cuya misión es la de desarrollar, fortalecer y consolidar los procesos de la Gestión del Riesgo mediante la planificación y ejecución de medidas y acciones dirigidas a reducir las condiciones de riesgo a través de la prevención, fundamentada en los valores y principios que rige a la Dirección Nacional.

El modelo de intervención prevé la elaboración de un plan interanual para la ejecución planificada de las operaciones. A tal efecto, en el año 2019 se creó el Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2019-2025, que contempla siete metas, según indicó el Director Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, Randy Rodríguez (VTV, 2019): reducir las muertes y población afectada, reducir las pérdidas económicas y los daños de infraestructuras críticas; asimismo incrementar las estrategias nacionales, locales; el apoyo internacional para países en desarrollo de disponibilidad y la disponibilidad de sistemas de alerta temprana. Manifiesta cuatro prioridades: comprender el riesgo del desastre, fortalecer la gestión de riesgo de desastre, invertir en la reducción de riesgos para la resiliencia, y mejorar la preparación frente a desastres para una respuesta eficaz y oportuna de desastres (íd.).

## **Conclusiones**

El objetivo de este trabajo fue realizar un recorrido breve por el contexto sudamericano reciente en políticas públicas nacionales. El interés fue contribuir lateralmente a otras investigaciones focalizadas en la política pública nacional (Kriger, 2020a).

Como se ha notado, todos los países sudamericanos ya cuentan con cuenta con normativas y políticas que centralizan a nivel nacional la GIRD. Sin embargo, sus esfuerzos no parecen ser suficiente en la medida en que enfatizan las acciones destinadas al abordaje de los daños ya ocasionados, principalmente, o los riesgos “aceptables”. Sin embargo, aquellos cuya razón radican

en condiciones socioestructurales mayores (cambio climático, contaminación ambiental, pobreza, crisis habitacional, falta de planificación urbanística, etc.), no están siendo suficientemente atendidos sino, en el mejor de los casos, enunciadas.

También se ha notado que en todos los países analizados la institución rectora de la política de GIRD es Protección Civil de cada nación. Este punto desliza sospechas acerca del tipo de abordaje empleado, dado que históricamente la defensa o protección civil estuvo diseñada para la preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación frente a emergencias y desastres. Pero no para cubrir la atención preventiva y prospectiva de las condiciones multicausales que conforman el potencial de ocurrencia de este tipo de eventos severos.

## **Bibliografía**

- Argentina (2016). Ley 27.287 “Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Protección Civil SINAGIR”. Publicado en el Boletín Oficial de la Nación el 20 de octubre de 2016. Argentina, Congreso de la Nación.
- ARITO, Sandra, Laura IMBERT, Mónica JACQUET, Lucrecia CERINI, Analía RÍGOLI, Pablo KRIGER (2017). Desastres y catástrofes: herramientas de pensamiento para la intervención. Paraná: EDUNER. ISBN: 978-950-698-401-4.
- AYALA, Valeria (2020). Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo, una deuda pendiente. Nota del 27 de mayo de 2020. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: [https://elauditor.info/actualidad/sistema-nacional-para-la-gestion-integral-del-riesgo--una-deuda-pendiente\\_a5ecd295f32e6121a348e2830](https://elauditor.info/actualidad/sistema-nacional-para-la-gestion-integral-del-riesgo--una-deuda-pendiente_a5ecd295f32e6121a348e2830)
- BARRENECHEA RIVEROS, Fabiola (2015). Gestión del Riesgo de Desastres en Chile: Avances y Debilidades. S/D. Santiago, Universidad Bernardo O’Higgins.
- BECK, Ulrich (1986). Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp. Traducción española por Jorge Navarro, Daniel Jiménez y María Rosa Borrás: La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998. ISBN: 84-493-0406-7.
- Bolivia (2014). Ley 602 “Ley de Gestión de Riesgos”. Fecha: 14 de noviembre de 2014. Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Bolivia (2017). Programa Nacional de Gestión de Riesgos. Bolivia, Viceministerio de Defensa Civil.
- Brasil (2012). Ley 12608 “Política Nacional de Proteção e Defesa Civil). Fecha: 10 de abril de 2012. Brasil, Congresso Nacional.
- Brasil (2017). Plano de Contingência. Livro Base. Brasília, Ministério da Integração Nacional. ISBN (978-85-68813-07-2).
- CARDONA, Omar, Allan LAVELL, Juan Carlos BERTONI, Tony GIBBS, Michel HERMELIN (2010). Entendimiento y gestión del riesgo asociado a las amenazas naturales: un enfoque científico integral para América Latina y El Caribe. Río de Janeiro y Ciudad de México, ICSU - LAC / CONACYT. ISBN 978-0-930357-77-1.
- Chile (2014). Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres. Santiago, ONEMI.
- Chile (2019). Plan Estratégico ONEMI 2019-2023. Santiago, ONEMI.
- Colombia (2012). Ley 1523 “Sistema Nacional de Gestión del Riesgo”. Fecha: abril de 2012. Colombia, Congreso de la República.
- Colombia (2016). Decreto 308 “Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres”. Fecha: 24 de febrero de 2016. Colombia, Presidencia de la República.
- Ecuador (2008). Constitución de la República de Ecuador. Fecha: 20 de octubre de 2008. Quito, Congreso Nacional.

- Ecuador (2016). Plan Estratégico Institucional 2014-2017. Actualización: marzo 2016. Quito, Secretaría de Gestión de Riesgos.
- Ecuador (2019). Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030. Quito, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
- EMDAT [en línea] (2020). The international disasters database. Bruselas, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) - Université Catholique de Louvain. Disponible en: <https://www.emdat.be/>
- FREEDMAN, Paul, Leslie MARTIN, Joanne LINNERTH-BAYER, Koko WARNER y George PFLUG (2003). Gestión de Riesgo de Desastres Naturales. Sistemas Nacionales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Estrategias Financieras para la Reconstrucción en Caso de Desastres Naturales. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guyana (2013). National Integrated Disaster Risk Management Plan and Implementation Strategy for Guyana. Integrated Disaster Risk Management Implementation Strategy. Georgetown, Civil Defence Commission.
- Guyane Française (2015). Plan de Gestion des Risques d'Inondation 2016-2021. District Hydrographique de Guyane. Cayena, Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.
- KRIGER, Pablo (2020a). “Un análisis del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGIR). Acercamientos conceptuales a los modelos de GRD”, Tesis, Paraná, UNER.
- KRIGER, Pablo (2020b). Marco normativo argentino en la gestión integral del riesgo de desastre y la protección civil: desafíos para un nuevo decenio. En: ARITO, Sandra y Laura IMBERT (Comp.). Desastres: formación en clave psicosocial y de gestión del riesgo. [En prensa] Paraná, EDUNER.
- LUHMANN, Niklas (1991). Soziologie des Risikos. Berlín: De Gruyter. Traducción española por Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura: Sociología del riesgo. Guadalajara: Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, 1992. ISBN: 968-895-391-1.
- OCHA (2020). “Desastres Naturales en América Latina y El Caribe 2000-2019”. Washington, OCHA.
- Paraguay (2014). Decreto 1402 “Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos”. Fecha: 24 de marzo de 2014. Asunción, Presidencia de la República del Paraguay.
- Paraguay (2018). Resolución SEN N° 369/2018 “Estructura Orgánica de la Secretaría de Emergencia Nacional”. Fecha: 23 de mayo de 2018. Asunción, Secretaría de Emergencia Nacional.
- Perú (2010). 32. Gestión del Riesgo de Desastres. Lima, Acuerdo Nacional. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/32-gestion-del-riesgo-de-desastres/>
- Perú (2011). Ley 29664 “Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)”. Fecha: 19 de febrero de 2011. Perú, Diario Oficial El Peruano.
- Perú (2020). Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres - PLANAGERD 2014-2021. Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- PUIG, Lilia (2020). El gobierno nacional desprecia el marco legal existente para afrontar la pandemia. Nota del 12 de abril de 2020. Buenos Aires, Nuevos Papeles. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.nuevospapeles.com/nota/el-gobierno-nacional-desprecia-el-marco-legal-existente-para-afrontar-la-pandemia>
- Surinam (2015). Finaal Surinaams Nationaal Plan voor Beleid, Strategie en Actie inzake Klimaatverandering. 2014-2021. Fecha: enero de 2015. Paramaribo, Ministerie van Arbeid, Technologische Ontwikkeling en Milieu. ISBN: 13 978-976-8253-44-6.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) (2018). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Presentación. Fecha: 18 de diciembre de 2018. Bogotá, UNGRD.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2005). Hyogo Framework for Action: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Hyogo: UNDRR. Traducción al español por la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD): Marco de acción de Hyogo: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Presentado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 18 a 22 de enero de 2005. Hyogo: Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los

- Desastres. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2009). Terminología sobre Reducción de Riesgos de Desastres. Washington, UNDRR.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Sendai: UNDRR. Traducción al español por la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD): Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sendai: Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en [http://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- unitednews.sr (2019). Suriname krijgt 35 miljoen lening voor overstromingsrisicobeheer. Nota del 17 de febrero de 2019. Paramaribo, United News. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://unitednews.sr/suriname-krijgt-35-miljoen-lening-voor-overstromingsrisicobeheer/>
- Uruguay (2009). Ley 18621 “Sistema Nacional de Emergencias”. Fecha de publicación: 17 de noviembre de 2009. Montevideo, Asamblea General de Uruguay.
- Uruguay (2020). Decreto 946/2020 “Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030”. Fecha: 17 de febrero de 2020. Montevideo, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Venezuela (2009). Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. Fecha: 09 de enero de 2009. Caracas, Asamblea Nacional de La República Bolivariana de Venezuela.
- VTV (2019). Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2019-2025 cumple con las metas de la ONU. Entrevista publicada el 16 de agosto de 2019. [Consulta: 07 de agosto de 2020]. Disponible en: <https://www.vtv.gob.ve/plan-nacional-gestion-riesgo-cumple-metas-onu/>