

**REVISIÓN DEL MARCO DE SENDAI, UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE EL
DESARROLLO Y LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

SANTIAGO VÉLEZ TORO

PABLO CASTILLA NEGRETE

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

ESPECIALIZACIÓN EN PREVENCIÓN, ATENCIÓN

Y REDUCCIÓN DE DEASTRES (EPARD)

MANIZALES

2018

**REVISIÓN DEL MARCO DE SENDAI, UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE EL
DESARROLLO Y LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

SANTIAGO VÉLEZ TORO

PABLO CASTILLA NEGRETE

**Monografía de grado para optar al título de Especialista en Prevención, Atención y
Reducción de Desastres (EPARD)**

Directora

MARÍA NANCY MARÍN OLAYA

Magister

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

FACULTAD DE INGENERÍA Y ARQUITECTURA

ESPECIALIZACIÓN EN PREVENCIÓN, ATENCIÓN

Y REDUCCIÓN DE DEASTRES (EPARD)

MANIZALES

2018

AGRADECIMIENTOS

Por supuesto, un agradecimiento especial a Ana Camila Alvira, una persona que leyó gran parte de este documento, contribuyó a mejorarlo y a hacerlo más entendible.

A la tía Viky, su generosidad es difícil de explicar en palabras. Gracias a ella, uno de los autores de este trabajo de grado pudo tener la mejor experiencia durante un año de estudio en Manizales

A nuestros compañeros de la Cohorte X, agradecerles por siempre por sus opiniones y conocimiento. Muchas de las discusiones de las clases hacen parte de estas páginas.

A todos los profesores y coordinadores de la especialización, especialmente un agradecimiento a Diego, Henry y Pedro Pablo. A todos gracias por compartir su experiencia y por señalarnos una ruta teórico práctica en cuanto a la gestión del riesgo de desastres.

A Jaime Galindo agradecerle, su buena disposición, su atención y amabilidad hicieron posible avanzar en este trabajo de monografía.

A nuestras familias que vieron como salíamos de casa una vez al mes durante un año y estaban esperando nuestro regreso.

A María Nancy y sus valiosos aportes para finalizar este documento.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	6
1. Gestión del riesgo de desastres y desarrollo	14
1.1 ¿Qué es el desarrollo y el desarrollo sostenible?	17
1.2 ¿Pudiera ser la pobreza la culpable de los desastres?	23
2. Marco de Sendai	26
2.1 Marco de Sendai. Una reflexión cualitativa.....	27
2.2 Algunas reflexiones sobre la frecuencia y utilización de diferentes conceptos al interior del Marco de Sendai.....	29
2.3 Prioridades de acción	31
2.3.1 Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.....	32
2.3.2 Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.....	33
2.3.3 Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.	35
2.3.4 Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.....	37
2.4 Algunas reflexiones sobre la frecuencia y la utilización de diferentes conceptos al interior de las cuatro prioridades de acción.	39
3. Lecturas cruzadas sobre la gestión del riesgo de desastres	41
3.1 Una gestión del riesgo de desastres y unos argumentos falibles.	42
3.2 La vulnerabilidad es pobreza y es un elemento de menor importancia al interior del Marco de Sendai.....	44
3.3 Protección del sistema productivo. Lo económico determina gran parte de los riesgos. ..	48
3.4 Sobre la resiliencia, el desarrollo y las instituciones.	52
3.5 Gobernanza y riesgo.	56
4. Conclusiones y recomendaciones	61
Bibliografía	66
Anexo 1.....	72

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1: Relación desarrollo / desarrollo sostenible y condiciones generadoras de riesgos. (Elaboración propia, 2018)	7
Figura 2: Relación gestión del riesgo en desastres y externalidades positivas y negativas del desarrollo. (Elaboración propia, 2018)	10
Figura 3: Triada desarrollo-riesgo-desastre. (Elaboración propia, 2018)	15

Figura 4: Relación resiliencia con el proceso desarrollo-riesgo-desastre-desarrollo. (Elaboración propia, 2018)	16
Figura 5: Desarrollo y Desarrollo Sostenible en el tiempo. (Elaboración propia, 2018).....	22
Figura 6: Nube de palabras, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	28
Figura 7: Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 1 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	32
Figura 8: Red de relacionamiento semántico Prioridad de Acción # 1, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	33
Figura 9: Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 2 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	34
Figura 10: Red de relacionamiento semántico Prioridad de Acción # 2, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	35
Figura 11: Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 3 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	36
Figura 12: Red de relacionamiento semántico Prioridad de Acción # 3, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	37
Figura 13 Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 4 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	38
Figura 14: Red de relacionamiento semántico Prioridad de Acción # 4, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	39

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1: Listado de palabras más frecuentes en el Marco de Sendai.....	29
Tabla 3: Listado de las 20 palabras más frecuentes en la prioridad de acción # 2 del Marco de Sendai.....	34
Tabla 4: Listado de las 20 palabras más frecuentes en la prioridad de acción # 3 del Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018	36
Tabla 5: Listado de las 24 palabras más frecuentes en la prioridad de acción # 4 del Marco de Sendai.....	38

Introducción

Este trabajo de monografía parte de un planteamiento concreto, de un hecho axiomático, es el siguiente: el modelo de desarrollo es un modelo generador de condiciones de riesgo. No es un planteamiento novedoso en sí mismo, aunque es actual, de hecho, Peralta y Velásquez (2017) afirman que “cualquier acción de desarrollo, es generadora en mayor o menor medida, de riesgo. Es decir, riesgo y desarrollo son temas de una misma agenda política” (p.68).

Tomando como referencia el planteamiento anterior, es de suponer que un modelo socioeconómico (el desarrollo) que tiene su pilar en el aparato productivo y en la dinámica de intercambio de mercancías (bienes y servicios), necesite de la utilización / extracción de recursos y la transformación de los mismos, para potenciar el motor de su funcionamiento interno, ya que así genera ciclos productivos y movimientos macroeconómicos que permiten la generación de riqueza en forma de capital. Se observa entonces cómo el aprovechamiento de la naturaleza (entendida a manera de recursos) es vital para el impulso del desarrollo, y ya que esta práctica y racionalidad necesita de la transformación del entorno físico para ser llevada a cabo, es correlacional que las condiciones de riesgo aumenten a medida que el territorio es modificado y apropiado por el ser humano.

El desarrollo además de ser un modelo de organización social, es también un paradigma y está directamente relacionado con la generación de riqueza y el crecimiento económico, de hecho:

Finalizando la primera mitad del siglo XX, ya se presentaban diferencias significativas entre los países industrializados y los que no lo eran. Esta situación de industrialización fue asociada en el discurso del desarrollo, como condición generadora de progresos, y así, aquellos países con niveles altos de producción y consumo fueron catalogados en el sistema internacional como los más importantes, y también, como los más poderosos. A

esa condición de industrialización, fue adjudicado el calificativo de desarrollo (Vélez, 2017, p. 56).

De los anteriores planteamientos se deduce que a medida que se impulsen prácticas ligadas al paradigma de desarrollo, las condiciones de riesgo aparecerán en los lugares donde el ser humano logre establecer nodos de vida y formas de intercambio, como resultado de la interconexión entre el ideal de progreso y la generación de prácticas económicas/productivas. En otras palabras, gestionar el riesgo de desastres en un entorno de promoción incesante de políticas de desarrollo, se traduce inevitablemente en un aumento de las condiciones de riesgo como resultado de la apropiación que el ser humano hace de la naturaleza enarbolando la bandera del progreso. (figura1)



Figura 1: Relación desarrollo / desarrollo sostenible y condiciones generadoras de riesgos. (Elaboración propia, 2018)

El desarrollo y el riesgo no sólo son parte de “una misma agenda política” (Peralta y Velásquez, 2017, p.68), sino que son dos caras de una misma moneda. Dicho de otro modo, el desarrollo es el resultante de la interacción entre el sistema natural, el económico y el

social, en un supuesto contexto de armonía, traduciendo esta interacción en condiciones de bienestar para los seres humanos que habitan los diferentes territorios. Sin embargo, cuando la realidad de un territorio es suplantada por nuevas prácticas y formas de apropiación humana sobre el espacio, una consecuencia de ésta apropiación es la aparición del proceso riesgo-desastre (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, pp. 29-31). Cuando el continuo riesgo-desastre emerge, es posible considerar que el desarrollo y el riesgo hacen parte de una misma dinámica socioambiental.

Para el año 2018, el riesgo de desastres ha tomado una dimensión de carácter multilateral y transnacional, al punto que integra una de las 5 grandes apuestas globales impulsadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el año 2030, y adicionalmente, está inserto de forma concreta en las otras 4 agendas. El que la gestión del riesgo de desastres tenga tal relevancia en la agenda política mundial, es el resultado de un proceso de comprensión más bien reciente, sobre los impactos sociales, económicos y ambientales, que trae consigo un desastre. Gracias a los encuentros de Yokohama (1994), Hyogo (2005) y Sendai (2015), pareciera que los Estados pertenecientes a la ONU, hubieran comprendido que un desastre puede potencialmente romper el sistema socioambiental de un territorio, impidiendo el desarrollo, e incluso retrasándolo por años.

Resulta entonces coherente que los esfuerzos globales por reducir el riesgo de desastres provengan de instituciones tales como la ONU, ya que éstos son conscientes de los impactos sociales, económicos y ambientales que generan los desastres. A manera de ejemplo, el informe sobre el “Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011, tendencias y estadísticas para 16 países” evidenciaba cómo las pérdidas mínimas estimadas solo en viviendas durante esos 22 años, sumaban alrededor de 53.000 millones de dólares, “esta cifra resulta de evaluar en US\$ 20.000 el costo de reposición de una unidad básica de vivienda y en un 25%, US\$ 5.000, la reparación de cada una dañada, sobre la base de

1.116.300 viviendas destruidas y 6.031.877 dañadas” (UNISDR y Corporación OSSO, 2013, p.3). A nivel global, en términos de muertes ocasionadas por desastres, el informe titulado “Poverty and Death: Disaster Mortality 1996-2015” (UNISDR y CRED, 2016), mostraba cómo alrededor de 1.350.000 personas murieron en el periodo de referencia a causa de desastres, sin embargo, lo más sorprendente del informe es que 1.221.490 de esas personas fallecidas, se ubicaron en países con ingresos bajos y medios (UNISDR y CRED, 2016).

Hechas las consideraciones anteriores, se puede deducir que si más del 90% de las muertes causadas por desastres a nivel global, ocurren en los países con ingresos bajos y medios, resulta coherente señalar el desarrollo o quizá la falta de desarrollo, como un condicionante fundamental en la conformación del proceso riesgo-desastre. Visto de esta manera, la gestión del riesgo en desastres en un país en desarrollo, cómo por ejemplo Colombia, busca es amortiguar aquellas falencias provenientes de las prácticas desarrollistas, aunque es importante señalar que la gestión del riesgo en desastres tiene una relación particular con las prácticas positivas y negativas que se desprenden de este modelo.

Por un lado, la gestión del riesgo en desastres busca mitigar, reducir y corregir las condiciones de riesgo generadas por prácticas desarrollistas como la presión urbanística en zonas de alto riesgo, o las prácticas agropecuarias en terrenos no aptos para tales actividades productivas. Por el otro lado, cuando las prácticas del desarrollo son acordes a las dinámicas territoriales y realmente se conjugan en prácticas sostenibles, la gestión del riesgo en desastres es el resultado obvio de un buen proceso de desarrollo (figura 2).

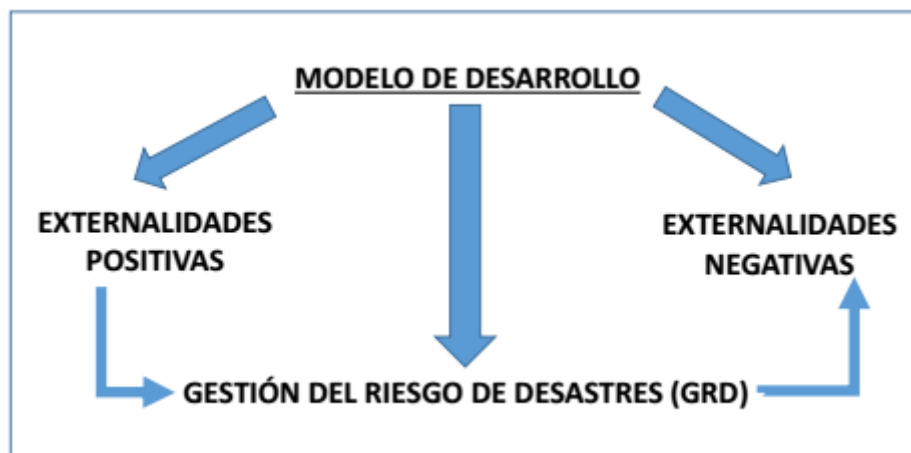


Figura 2: Relación gestión del riesgo en desastres y externalidades positivas y negativas del desarrollo. (Elaboración propia, 2018)

El modelo de desarrollo al ser un paradigma, responde a formas concretas de conocer, en otras palabras, a una epistemología, por lo tanto, la gestión del riesgo en desastres que bebe del paradigma de desarrollo como un principio rector para su esquema teórico práctico, es también, una epistemología del riesgo relacionada directamente con las lógicas del desarrollo. Hecha la observación anterior, no es descabellado afirmar que la gestión del riesgo de desastres tiene como prioridad, la protección de las condiciones que posibilitan a la dinámica productiva continuar en movimiento. Más concretamente, la gestión del riesgo de desastres prioriza frente al riesgo y frente al desastre, la continuidad de los medios de producción, la continuidad de la institucionalidad y la continuidad de los medios de vida; también prioriza la conservación de la vida en caso de un desastre. Visto desde otro ángulo, la gestión del riesgo de desastres se preocupa por la vulnerabilidad del sistema social y sus diferentes componentes, frente al impacto que podrían generar las diferentes amenazas al desencadenar un desastre.

Al hablar de epistemologías, la presente monografía quiere señalar al lector, algunos de los elementos del desarrollo y la gestión del riesgo de desastres, que dan forma al constructo teórico-práctico que promueve medidas de reducción de riesgos.

En relación a los interrogantes sobre las formas de conocer, Thomas Kuhn se preguntaba si “¿son las teorías simplemente interpretaciones hechas por el hombre de datos dados?”(2004/1962, p. 196). La respuesta en un mundo en desarrollo es un rotundo sí, por tal motivo han visto la luz el positivismo y el neoliberalismo, y quizá también, la gestión del riesgo en desastres. Sin embargo, las lógicas sistémicas y holísticas de la interpretación de los fenómenos físicos potencialmente dañinos, conjugados con las diferentes vulnerabilidades existentes en el sistema social, son discursos recientes, en alguna medida consignados en el Marco de Acción de Hyogo (2005), y más visibles en el Marco de Sendai (2015), situación que en los últimos 13 años ha otorgado a la gestión del riesgo de desastres un carácter más integral y menos estático. En otras palabras, los generadores del conocimiento global sobre la gestión del riesgo de desastres, han ido comprendiendo paulatinamente que éstos (los desastres) no son naturales (Maskrey, 1993), y que alrededor de la gestión del riesgo de desastres entran en juego múltiples variables, probabilidades y también cisnes negros (Taleb, 2009), entendidos cómo hechos improbables y sobre todo impensados.

A partir de lo anterior, este trabajo quiere preguntarse por cuáles son las racionalidades que producen la “estructura del conocimiento científico” (Thuillier, citado por Jaramillo, 2003, p. 175), que está presente en el Marco de Sendai. La pretensión del texto consiste en señalar al lector, algunos de los elementos que dan forma al aparato teórico – práctico de la gestión del riesgo de desastres. El presente trabajo además de la introducción, contiene un cuerpo textual de cuatro capítulos donde se tratan los objetivos que motivaron su elaboración: Primero, evidenciar la relación existente entre el Marco de Sendai y el desarrollo / desarrollo sostenible. Segundo, identificar los principales conceptos presentes en el Marco de Sendai. Tercero, asociar los principales y más recurrentes conceptos presentes en el Marco de Sendai, con las prácticas y racionalidades propias del modelo de desarrollo. Cuarto, exponer a manera

de conclusiones una serie de reflexiones, ideas y propuestas en relación a una gestión del riesgo de desastres territorialmente contextualizada.

A continuación, se presenta una síntesis de los elementos que el lector podrá encontrar en cada uno de los capítulos que conforman el texto: el primer capítulo exhibe brevemente el Marco de Sendai, reflejando las racionalidades que hicieron posible la reunión de más de 187 países para dar forma a este documento en el año 2015. Así mismo, este capítulo dará continuidad a algunos de los planteamientos señalados en la introducción en lo concerniente al desarrollo cómo paradigma y modelo de organización socio económico, generador al mismo de tiempo de riqueza y de pobreza, de progreso y de desigualdad; y su relación con la gestión del riesgo de desastres, por medio de su relación con el Marco de Sendai.

El capítulo número dos pretende mostrar un análisis cualitativo del Marco de Sendai. Para este análisis se utilizó el software Atlas.ti; el uso de este sistema permitió identificar cuáles son los conceptos más recurrentes del Marco de Sendai y de sus cuatro prioridades de acción. Este capítulo será descriptivo, se explicará la utilización del programa Atlas.ti, y la forma cómo éste contribuye a la identificación de los principales conceptos al interior del documento en mención.

El capítulo tres profundiza sobre los principales conceptos presentes en el Marco de Sendai y en sus prioridades de acción, relacionando el desarrollo cómo paradigma con las racionalidades y prácticas que se desprenden de los principales conceptos que allí están presentes: desastres, riesgo, reducción, información, resiliencia, entre otros.

El último capítulo, el número cuatro, se presenta a manera de conclusiones, las cuales retoman las reflexiones hechas a largo del documento para promover una gestión del riesgo de desastres contextualizada a las realidades territoriales, con epistemologías locales propias.

Finalmente, el propósito central de esta monografía es estimular un diálogo reflexivo sobre la estructura de conocimiento presente en la gestión del riesgo de desastres, y también,

sobre las formas de conocer se manifiestas en el Marco de Sendai, que es el instrumento más reciente para señalar el vínculo entre desarrollo y gestión del riesgo de desastres. Este relacionamiento se presenta en doble vía, como resultado de las externalidades positivas y negativas de la implementación de políticas desarrollistas a escala global. El presente texto quiere además, sembrar una duda y una reflexión en relación a las racionalidades y prácticas del presente, que son generadoras de condiciones de riesgo, pero que gracias a la gestión que se hace a estos riesgos, resultan siendo compatibles con las lógicas de bienestar y crecimiento económico.

1. Gestión del riesgo de desastres y desarrollo

El “Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres. 2015-2030” es el “instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” (ONU, 2015, p. 5), el cual retoma los avances y propuestas que emergieron de las diferentes conferencias relacionadas con la temática de reducción del riesgo de desastres, entre éstas: el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989, la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, de 1994; también, el Plan de Acción, y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999.

El prefacio del Marco de Sendai (2015), es una interesante síntesis de los elementos que posibilitan la existencia de ésta conferencia, pero además, evidencia un esfuerzo multilateral en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU/UN) desde el año 2012, por dejar plasmado en este documento, una serie de recomendaciones, rutas de acción y prácticas que se suponen, configuran la vanguardia para la gestión del riesgo de desastres en todas las escalas de organización socio-política pasando por lo local, lo nacional, lo regional y lo global. El Marco de Sendai es pues, el compromiso de 187 países por movilizar nuevas prácticas y nuevas políticas públicas al interior de sus territorios, encaminado a la reducción del riesgo de desastres cómo un elemento constitutivo del desarrollo y de la planeación participativa del desarrollo, dejando atrás la “gestión del desastre” y dando paso a una “gestión del riesgo de desastres”.

Abordar la gestión del riesgo de desastres y no la gestión del desastre, es por sí mismo, un avance fundamental en las racionalidades asociadas al proceso “riesgo-desastre” (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, pp. 29-31). Sin embargo, esa dupla explicativa de las dinámicas que se traducen en desastres deja por fuera la identificación tácita de los movimientos, idas y venidas, e impulsos socioambientales que dan forma a la creación inicial del riesgo. Dicho esto, esta monografía considera que la gestión del riesgo de desastres podría incorporar en sus análisis, la triada desarrollo-riesgo-desastres, para comprender mejor la manera como el tiempo y las prácticas sociales, económicas, ambientales y culturales, se relacionan entre ellas configurando las condiciones reales de riesgo que se traducen posteriormente en todo tipo de desastres. (Ver figura 3)



Figura 3: Triada desarrollo-riesgo-desastre. (Elaboración propia, 2018)

Si a esa triada le adicionamos el concepto de resiliencia, en sintonía con los Marcos de Hyogo y de Sendai, con sus significados y significantes, con las potencialidades que el concepto trae consigo, y con la diversidad de prácticas que promueve, se podría decir que el proceso desarrollo-riesgo-desastre, deja de ser una triada y se convierte en un cuarteto desarrollo-riesgo-desastre-desarrollo, en donde los últimos tres están atravesados por las lógicas y racionalidades de la resiliencia. (Ver figura 4)

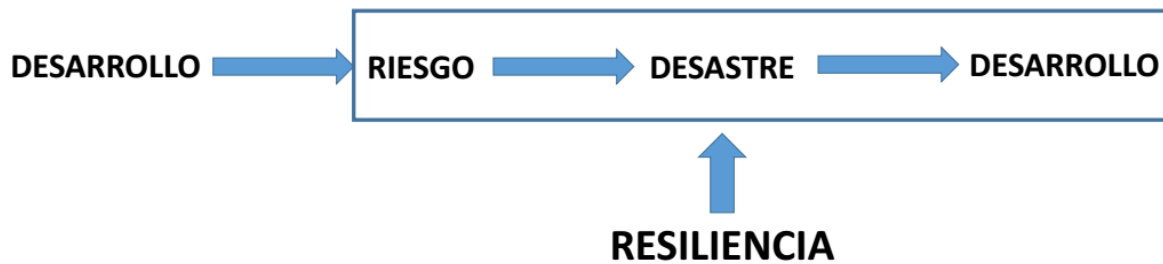


Figura 4: Relación resiliencia con el proceso desarrollo-riesgo-desastre-desarrollo. (Elaboración propia, 2018)

El Marco de Sendai, siendo un compendio de recomendaciones de acción desde el más alto nivel político, que está dividido en 4 niveles, 1 un objetivo global, 4 prioridades de acción, 1 resultado global, 7 metas globales y 13 principios guía, tiene una relación directa con los objetivos del desarrollo y ahora más que nunca, con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS, 2015). Inclusive, en el prefacio de este documento (el Marco de Sendai), en el numeral 2, queda claro la manera cómo la gestión del riesgo de desastres se integra a las prácticas, racionalidades y consecuencias del desarrollo. Este numeral dice lo siguiente:

Durante la Conferencia Mundial, los Estados también reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y de integrar como corresponda tanto la reducción del riesgo de desastres como el aumento de la resiliencia en las políticas, los planes, los programas y los presupuestos a todos los niveles y de examinar ambas cuestiones en los marcos pertinentes (ONU, 2015, p. 9).

La cita anterior es indicativa de los elementos que son prioritarios para la ONU en lo concerniente a la reducción del riesgo de desastres. Así pues, se observa cómo es priorizado

en este escenario la erradicación de la pobreza, y la inserción de prácticas de gestión de riesgo y resiliencia en las diferentes escalas y niveles, para así alcanzar un desarrollo sostenible.

1.1 ¿Qué es el desarrollo y el desarrollo sostenible?

El desarrollo como un paradigma de organización social, mayoritariamente aceptado y prácticamente axiomático, además de poco rebatido, es un ejercicio de política que lleva menos de 80 años, que ha logrado expandirse por todo el globo y que además de promover unas prácticas económicas concretas en favor de la generación de riqueza, ha logrado también construir un discurso vinculante y equilibrado entre la extracción, la producción, el consumo y los residuos generados, a través del aún más nuevo desarrollo sostenible, el cual se encuentra acompañado de toda una batería de conceptos y prácticas asociadas al emprendimiento y a la innovación, por mencionar los más comunes. Estas nuevas prácticas del desarrollo sostenible son, en el marco de esta monografía, la cual es de corte crítico y reflexivo, una oportunidad para la generación de nuevos mercados; en otras palabras, a partir de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y la adopción del desarrollo sostenible como un ideal en las prácticas desarrollistas por todos los miembros integrantes de la ONU, se abrió un escenario propicio para la promoción de nuevas lógicas de consumo: lana orgánica proveniente de alpacas felices en el altiplano peruano, y también, otros derivados lácteos de cabras y vacas libres; también entran en el escenario la soya, la quinua, los tomates orgánicos y otros productos. Asimismo, parafraseando a Leonard (2013), la obsolescencia programada parece ser un elemento transversal de la mayoría de elementos electrónicos, por lo tanto los seres humanos, cada vez más dependientes de la tecnología, necesitan recurrir con más frecuencia a la compra de éstos productos; un teléfono móvil al año, un nuevo computador

portátil cada tres o cuatro años, un parlante bluetooth, un automóvil amigable con el medio ambiente, y muchas otras cosas hacen parte de las necesidades no esenciales para una vida biológica pero si fundamentales para una vida en sociedad en un mundo moderno.

La racionalidad de nuevas formas de consumo, propias del desarrollo sostenible no ahondan en una reflexión crítica sobre las bases epistemológicas que lo generan y sobre todo, que lo sostienen. En otras palabras, el desarrollo sostenible convive en permanente contradicción entre sus propósitos y sus realidades. Sus propósitos son los siguientes:

Un recurso renovable jamás deberá usarse a un ritmo superior al de su generación (...) ningún contaminante deberá producirse a un ritmo mayor del que pudiera ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente (...) ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible (O'Connor y McDermott, 1998, s/p).

La realidad, -algo tan subjetivo cómo objetivo y que depende del observador-, puede ser interpretada de la siguiente manera: un modelo dominante cómo lo es el desarrollo sostenible, tiene una contradicción profunda en su base, por lo tanto, los pilares en los que se sustenta son frágiles y sus objetivos inalcanzables. Esta contradicción radica en la comprensión de la naturaleza como recurso, al entenderla de esta manera, la naturaleza existe en función de la satisfacción de las necesidades humanas, y éstas cada vez son mayores. No sólo cada vez existen más seres humanos habitando el planeta, lo cual genera innumerables problemas ambientales (Sartori y Mazzoleni, 2003), sino que los seres humanos son devoradores de esos mal llamados recursos. A manera de ejemplo, la mayoría de las personas no produce lo que

consume y adicionalmente, en el mundo desarrollado, el consumo de todo tipo de productos es superior a la satisfacción de las necesidades básicas. Todo esto supone una contradicción en el uso renovable de los recursos, y evidencia una contradicción discursiva al hacer mención al aprovechamiento de los mismos por parte las generaciones futuras.

Entonces, el desarrollo y el desarrollo sostenible son un modelo, un paradigma, son la forma dominante de organización social, éstos ni siquiera necesitan imponerse por la fuerza ya que el desarrollo es socialmente aceptado y al mismo tiempo, es socialmente deseado. El desarrollo lleva consigo la bandera del progreso y por lo tanto, la transformación territorial que generan las prácticas desarrollistas son asumidas socialmente por las “bondades” que trae consigo: servicios públicos básicos, educación, conectividad, entre otras.

No obstante, el desarrollo y el desarrollo sostenible son un mismo modelo cargado de prácticas y racionalidades económicas, debido a que la interacción social, los negocios, los intercambios, en otras palabras el desarrollo, ocurren en un mundo de mercado. Weber (citado en Ivars, 2015):

Aseveró que lo específico del capitalismo moderno es la racionalidad formal nacida en occidente. Esta racionalidad, es aquella que pondera los medios más eficientes para alcanzar un fin y se corresponde, en su teorización, con un tipo de acción instrumental. La guía del accionar social no son los valores, sino que la sociedad capitalista se encuentra impregnada de una racionalidad formal en todas sus esferas. La preeminencia de dicha racionalidad dicta la forma de estar y de percibir el mundo. Desde este punto de vista, la razón sería inseparable del capitalismo (p.78).

Visto desde una óptica más amplia, ese “tipo de acción instrumental”, tiene un nombre propio, se llama el desarrollo, su mutación a desarrollo sostenible ocurrió a partir de la Cumbre de Estocolmo (1972), cuando en el marco de la ONU, se dio la primera advertencia sobre los impactos ambientales globales como resultado del modelo industrializador. Más tarde, en 1987, fue presentado el Informe Brundtland (Nuestro Futuro Común), también en el marco de la Organización de Naciones Unidas; allí se comenzó a hablar con más fuerza de la necesidad de “mantener abiertas las posibilidades para las futuras generaciones” (1987, 375); esta advertencia se realizó a lo largo de tres partes y doce capítulos. Finalmente, en 1992, en la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio de Janeiro, 178 países adoptaron las recomendaciones hechas cinco años antes por el Informe Brundtland para alcanzar esa nueva alternativa de desarrollo. A partir de la Cumbre de Rio (1992), el mundo enteró comenzó a operar bajo las lógicas del desarrollo sostenible, las cuales, cómo se ha podido argumentar en párrafos anteriores, no son muy diferentes a las lógicas del desarrollo.

No se pretende caer en este trabajo en la mala práctica de la simplificación, sin embargo, se utilizará un pequeño ejemplo de reflexión lógica para presentar al lector de una forma clara, lo que en este documento se entiende por desarrollo y desarrollo sostenible. Lo interesante de este tipo de experimentos es que “la lógica no requiere la contrastación empírica” (Taleb, 2009/2004, p. 34), por lo tanto, el siguiente ejemplo hace parte de esas libertades que permite la lógica.

La figura 5 visualiza el hilo argumentativo que se pretende explicar. Sí el desarrollo, debido a sus impactos ambientales negativos necesitó de una reformulación, anunciada desde 1972 y 1987, ¿es posible que el desarrollo sostenible se vea sometido a las mismas fricciones, contradicciones y externalidades de su padre, el desarrollo? La respuesta es un sí.

El desarrollo se enfrentó a sus resultados integrando en su teleología (finalidad) innumerables retos, inclusive el Informe Brundtland (1987) advertía a los países miembros de la ONU lo siguiente:

5- quienes buscan éxitos y signos de esperanza pueden hallar muchos: disminución de la mortalidad infantil, aumento de la esperanza de vida, una mayor proporción de adultos que saben leer y escribir, más niños que frecuentan la escuela, una producción mundial de alimentos que aumenta con más rapidez que la población. 6- Pero los mismos procesos que son causa de esos adelantos han provocado tendencias que el planeta y sus moradores ya no pueden aceptar por más tiempo. Estas se han dividido tradicionalmente en fracasos del desarrollo y fracasos de la gestión del medio ambiente humano. En el aspecto del desarrollo, en cifras absolutas, hay en el mundo más hambrientos que nunca anteriormente, y su número sigue aumentando. Al igual que el número de quienes no saben leer ni escribir, el número de los que carecen de agua limpia o de viviendas seguras y adecuadas y el número de los que sufren escases de leña para cocinar y protegerse del frío. La brecha que separa a las naciones ricas de las pobres se agranda en vez de achicarse y, dadas las tendencias y los arreglos institucionales presentes, son escasas las perspectivas de que el proceso cambie diametralmente de dirección (p. 17)

El desarrollo sostenible llegó para superar estas dificultades, las cuales no son menores ya que lo que está en juego es la vida misma y las condiciones de bienestar asociadas a una vida digna. Sin embargo, el desarrollo sostenible no pareciera lograr superar las falencias del desarrollo: la selva se sigue deforestando, las aguas se siguen contaminando, la brecha entre ricos y pobres continúa aumentando (Salgado, 2012), además, y la unión entre superpoblación y pobreza impide a muchos países superar el

subdesarrollo, por mencionar algunos pocos casos. Para el año 2018, el desarrollo sostenible cumplirá 26 años, es un adulto joven y las problemáticas que enfrenta son aún más grandes que en el año 92. Si el desarrollo conduciría a un mundo inviable para la vida digna en un periodo de tiempo cualquiera (n), el desarrollo sostenible lo hará en un periodo de tiempo más largo. En otras palabras, el desarrollo sostenible alarga en el tiempo el inevitable final generado por el modelo de desarrollo; es un paliativo pero no una solución. Su falla principal, no se aborda críticamente en ningún escenario decisivo relevante, es la que tiene que ver con la problemática del consumo.

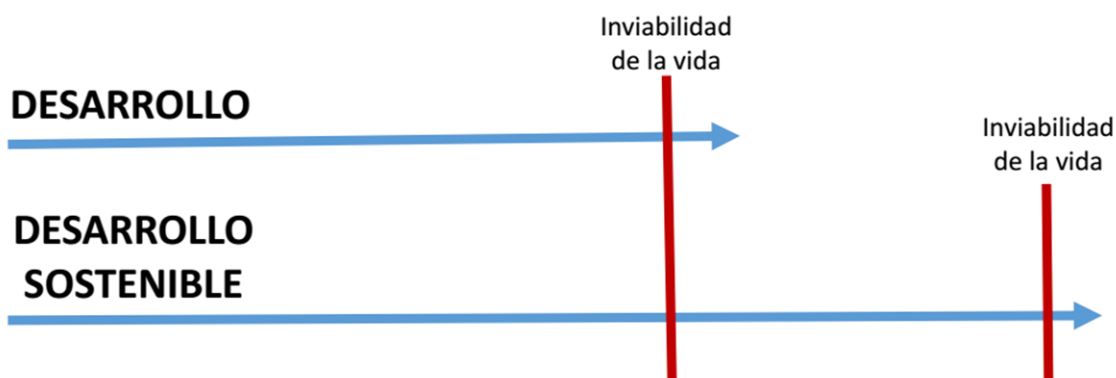


Figura 5: Desarrollo y Desarrollo Sostenible en el tiempo. (Elaboración propia, 2018)

Ni el desarrollo ni el desarrollo sostenible han puesto la lupa sobre el consumo. A pesar de tal falla en la lectura de las consecuencias de la realidad mundial, es entendible que exista esta miopía interpretativa de las problemáticas socio ambientales globales por parte de la ONU y otros tomadores de decisiones. En términos coloquiales, sería como dispararse a sí mismos si desde esas altas esferas se aceptara que los ciclos productivos que incluyen extraer, producir, consumir y desechar, fueran interpretados como causantes de la inestabilidad socio ambiental global. ¿De qué otra forma se podrían generar los ingresos necesarios para que un Estado pueda cumplir con las obligaciones que tiene para con sus ciudadanos, de donde

saldrían el pago de impuestos si no se genera empleo, si no hay consumo, cómo se puede mantener el estímulo a la producción si las racionalidades del consumo se vieran afectadas?

Dicho esto, queda claro nuevamente que un mundo en desarrollo y en desarrollo sostenible, es eminentemente un mundo capitalista, de hecho capitalismo y desarrollo son la misma cara de una moneda. La otra cara son las consecuencias del desarrollo y la manera como la gestión del riesgo de desastres se articula a esas externalidades, reduciéndolas, mitigándolas, abordándolas desde múltiples frentes. Es en este preciso punto donde la gestión del riesgo de desastres y las prácticas económicas ligadas al desarrollo se encuentran, interactúan, miden sus fuerzas en entornos de poder y desembocan por un lado, en políticas públicas y toma de decisiones favorables a prácticas resilientes, pero también, por otro lado, en decisiones favorables a lógicas económicas que subestiman la probabilidad de un desastre y que conviven de forma permanente con el riesgo.

1.2 ¿Pudiera ser la pobreza la culpable de los desastres?

El numeral 4 del Marco de Sendai presenta una serie de cifras bastante ilustrativas sobre los impactos de los desastres en el orden social global, haciendo especial énfasis en cómo el aumento de la exposición de las personas y los bienes, ocurre a una velocidad mayor de lo que se reduce la vulnerabilidad (2015, p. 10). Aquí se indica por ejemplo, que 144 millones de personas entre los años 2008 y 2012 resultaron desplazadas por los desastres, y que las pérdidas económicas ascendieron a 1.3 billones de dólares.

En “todos los países” se presenta esta tendencia, pero sus impactos son “desproporcionadamente mayores” en los “países en desarrollo” (ONU, 2015, p. 10). El que los impactos sean mayores en los países en desarrollo, aquellos que poseen condiciones de

industrialización inferiores a aquellos llamados países desarrollados y/o del primer mundo (Escobar, 1996), refleja la existencia de una relación directa entre pobreza y desastres.

El numeral 6 vuelve a mencionar la pobreza como un “factor subyacente que aumenta el riesgo de desastres”, el cual se encuentra acompañado de otros factores subyacentes: la desigualdad, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, las limitaciones en el acceso a la tecnología, la utilización no sostenible de los recursos naturales, el debilitamiento de los ecosistemas; menciona también las epidemias y pandemias, así como el calentamiento global y la variabilidad climática.

Ya sea por la pobreza, por la desigualdad, por el acceso limitado y no sostenible de los recursos naturales, el problema central de la gestión del riesgo de desastres pasa por la generación de prácticas adecuadas de desarrollo, esto se reconoce desde el inicio en el Marco de Sendai. Debido a que el desarrollo es tanto generador de pobreza como de progreso, la gestión del riesgo de desastres se entrelaza con las racionalidades, consecuencias y prácticas del desarrollo en esos dos escenarios: en relación a la pobreza, la exposición y la vulnerabilidad de las comunidades supone enormes retos en todas las fases del proceso desarrollo-riesgo-desastre, y retos aún mayores en la atención post desastre, ya que de no existir prácticas resilientes, las comunidades seguirán perpetuando su convivencia con todo tipo de riesgos.

La gestión del riesgo de desastres también se relaciona con el progreso. Un ejemplo concreto son los avances tecnológicos en diferentes frentes: desde los sistemas de alertas tempranas, hasta las intervenciones físicas sobre el espacio para reducir y/o mitigar el

impacto de las diferentes amenazas. En otras palabras, el progreso y el conocimiento científico que lo acompaña, conforman una parte vital de los avances propios de la gestión del riesgo de desastres y la resiliencia. El numeral 7 del Marco de Sendai aborda de manera específica este tema.

Entre los numerales 3 y 15 del documento en mención, se hace referencia a los retos a los que se enfrentó la implementación del Marco de Hyogo, todo esto como una serie de recomendaciones a ser adoptadas en el Marco de Sendai. Si bien éste hace especial énfasis en la pobreza, también hace mención a la necesidad de promover un enfoque preventivo en todas las esferas de la sociedad, tanto en el ámbito de lo público como de lo privado, en la cooperación internacional como un baluarte del apoyo a los Estados en desarrollo por parte de los Estados desarrollados, se menciona además la necesidad de enfrentar el cambio climático y también se afirma que “los desastres continúan menoscabando los esfuerzos para lograr el desarrollo sostenible” (p. 11).

2. Marco de Sendai

Habiendo argumentado brevemente la relación existente entre la gestión del riesgo de desastres proveniente del Marco de Sendai, con el desarrollo como paradigma de organización social, que responde a unas lógicas dominantes, la mayoría de ellas de carácter económico, este trabajo de grado pretende abordar la fuente primaria, el Marco de Sendai, y someterla a un análisis de carácter cualitativo apoyándose del software Atlas.ti.

La herramienta Atlas.ti, permite interrelacionar diversos elementos y/o características presentes en un documento (llamado en Atlas.ti –unidad hermenéutica-), estableciendo códigos, nodos y conexiones entre diversos conceptos, ideas y argumentos que allí se encuentren. Este software, además, posibilita crear listas y nubes de palabras que identifican el número de veces que un concepto y/o palabra se repite a lo largo del texto. En él, también es posible realizar –redes de relacionamiento semántico-, las cuales son una especie de diagramas de flujo, que hacen evidente las interrelaciones existentes entre diversas ideas fuerza e ideas secundarias presentes en el Marco de Sendai.

Atlas.ti, es una herramienta que permite realizar gran diversidad de tareas. Teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece este software, para la elaboración de este capítulo se tuvieron en cuenta las funciones señaladas en el párrafo anterior, es decir: 1- establecimiento de códigos, nodos y conexiones. 2- listas y nubes de palabras. 3- redes de relacionamiento semántico.

Para realizar esta monografía, la cual se interesa por motivar una aproximación a la comprensión de las racionalidades dominantes de la gestión del riesgo en desastres, se utilizó el Atlas.ti como apoyo en la lectura del Marco de Sendai. Inicialmente, de todo el documento, se realizó un listado de palabras con aquellas más recurrentes descartando conectores del tipo (del, véase, etc) y letras que dan inicio a partes del texto (a, b, c, d,...), posteriormente se

realizó una nube de palabras, para que de forma ilustrativa se pudiera apreciar la manera cómo los diferentes conceptos tienen mayor o menor frecuencia a lo largo de ese texto. En el caso de las prioridades de acción, se realizaron listados de palabras, nubes de palabras y redes semánticas como apoyo en la interpretación del documento.

2.1 Marco de Sendai. Una reflexión cualitativa.

El Marco de Sendai es un documento orientador, proveniente de la Organización de Naciones Unidas para fomentar la reducción del riesgo de desastres entre sus países miembros y data del año 2015. Es un documento relevante ya que recoge las experiencias acumuladas en relación a los desastres y al riesgo de desastres a partir de 1989, adicionalmente, está dirigido a integrar las falencias detectadas en los años posteriores al Marco de Hyogo del año 2005, y también, integra las nuevas racionalidades en torno a acciones resilientes.

A continuación, se presenta la nube y el listado de palabras correspondientes al Marco de Sendai en su conjunto. La figura así como la tabla (40 principales palabras), reflejan las palabras que son más frecuentes en todo el documento. Metodológicamente, este trabajo considera que la frecuencia en el uso de un concepto y/o palabra, denota una mayor relevancia de ésta frente a otros, y en esa medida, el número de palabras puede ser un indicador de racionalidades e interpretaciones dominantes al interior de un texto.

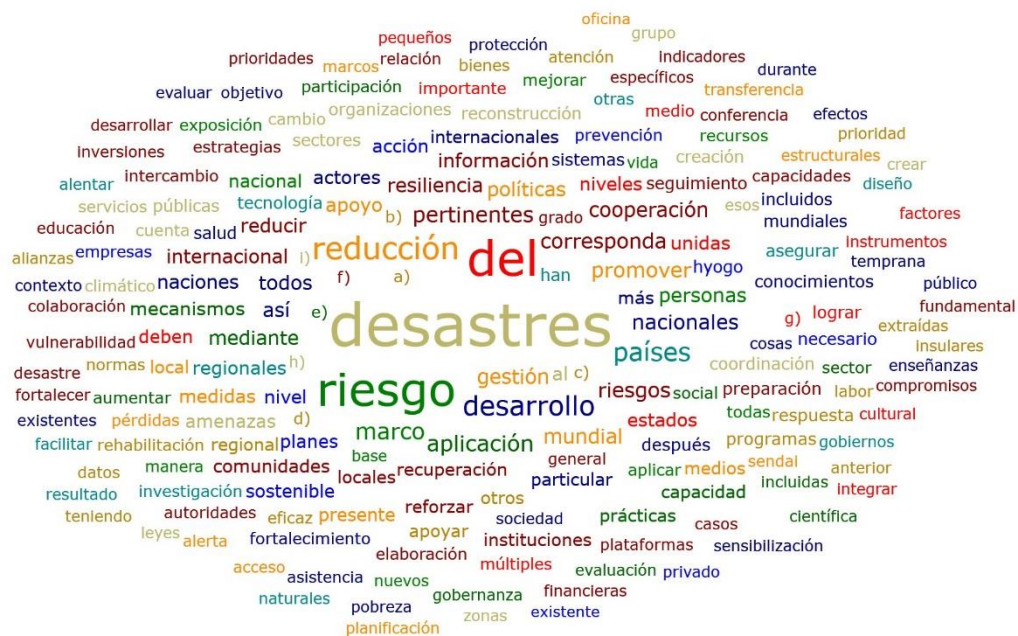


Figura 6: Nube de palabras, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

	Palabra	#		Palabra	#
1	Desastres	442	21	información	48
2	Riesgo	352	22	promover	47
3	reducción	184	23	corresponda	46
4	desarrollo	127	24	medidas	45
5	Países	90	25	Todos	44
6	Marco	81	26	internacional	43
7	aplicación	64	27	Apoyo	41
8	resiliencia	62	28	mecanismos	41
9	riesgos	60	29	mediante	40
10	personas	58	30	recuperación	38
11	mundial	57	31	respuesta	37
12	nacionales	56	32	amenazas	36

13	Nivel	56	33	materia	36
14	Reducir	56	34	comunidades	35
15	cooperación	53	35	nacional	35
16	Gestión	53	36	regionales	35
17	pertinentes	53	37	Acción	34
18	Naciones	51	38	estados	33
19	Políticas	51	39	Planes	33
20	Unidas	50	40	Sostenible	33

Tabla 1: Listado de palabras más frecuentes en el Marco de Sendai.

2.2 Algunas reflexiones sobre la frecuencia y utilización de diferentes conceptos al interior del Marco de Sendai.

Como parte de la teoría asociada a la gestión del riesgo de desastres es posible advertir la existencia de 4 conceptos claves, estos son: amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre.

Adicionalmente, el concepto desarrollo toma gran relevancia debido a los planteamientos que motivan la realización de esta monografía. En ese sentido, se considera relevante identificar el número de veces que estos conceptos son utilizados al interior del documento en su conjunto (Marco de Sendai).

En relación al cuerpo del documento, la tabla 1 hace evidente la frecuencia con la que estos conceptos se utilizan, pudiendo establecer que el Marco de Sendai hace énfasis en la probabilidad, entendida como riesgo (f=412), y en el hecho, entendido como el desastre (f=442). Las causas de los desastres, aquellas asociadas a las amenazas y la vulnerabilidad tienen un rol secundario en el Marco de Sendai.

El concepto “reducción” ocupa el tercer lugar en cuanto a su utilización en el Marco de Sendai, es posible observarlo 184 veces. Este concepto está ubicado en el espectro de las

medidas correctivas y prospectivas de la gestión del riesgo de desastres. Reducir implica, por un lado, corregir elementos y/o dinámicas que han desembocado en condiciones de riesgo como por ejemplo la presión urbanística y los diferentes proyectos de vivienda e infraestructura que se ubican en zonas de amenaza alta y media, y que han tenido luz verde sin las adecuadas medidas correctivas. Pero también, implica impedir hacia el futuro la aparición de nuevas condiciones de riesgo; la normatividad existente, los estudios técnicos científicos, la institucionalidad y la academia, son vitales para lograr una gestión del riesgo de desastres prospectiva que pueda de forma efectiva, reducir las condiciones de riesgo en los diferentes territorios.

El concepto desarrollo, que aparece 127 veces a lo largo del documento, ocupando el cuarto lugar en cuanto a utilización de palabras/conceptos, denota la importancia que éste tiene al interior de la gestión del riesgo de desastres, reforzando los argumentos presentados en el capítulo 1.

Entre el lugar número 5 y el 40 en palabras y/o conceptos más utilizados en el Marco de Sendai, están presentes aquellos que engloban la racionalidad del documento. Los conceptos, de mundial, local, información, aplicación, resiliencia, información, promover, corresponda, internacional, mecanismos, apoyo, cooperación, comunidades, acción, planes, entre otros, refuerzan la idea de una acción local y puntual para reducir el riesgo de desastres, al tiempo que esta acción local está justificada en unas lógicas e iniciativas de carácter global, que son impulsadas principalmente por la ONU. En términos generales, los 40 conceptos más utilizados de las prioridades de acción están encaminados al hacer, a un quehacer práctico de la gestión del riesgo de desastres en las diferentes escalas que conforman la globalidad.

El concepto “resiliencia” es utilizado en el documento 62 veces, ocupando el puesto número 8. Sin embargo, es un concepto marco, que agrupa y recoge gran parte de la

propuesta contenida en el Marco de Sendai. En el análisis de las prioridades de acción podrá evidenciarse con mayor claridad.

2.3 Prioridades de acción

El Marco de Sendai condensa de forma explícita sus propósitos prácticos, a través de las cuatro (4) “prioridades de acción” que señala el documento, estas son el resultado de la experiencia acumulada en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. En relación a estas prioridades de acción:

Los Estados deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias:

- Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.
- Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. (2015, p. 14)

Estas cuatro prioridades engloban los caminos de acción sugeridos desde la ONU para afrontar lo concerniente a la gestión del riesgo de desastres. Además, cada una de ellas presenta sus propias características, aunque todas ellas están divididas en dos categorías: el primero, el nivel local y nacional, y el segundo, el nivel mundial y regional.

2.3.1 Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

A través de 24 puntos, 15 del nivel local y nacional, y 9 en el nivel mundial y regional, la ONU sugiere y recomienda un abanico de prácticas, que contribuyen a comprender mejor los riesgos desde un enfoque que asume las vulnerabilidades de forma multidimensional, así como las amenazas desde una perspectiva de multiamenazas. Sobre comprender mejor el riesgo, “esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre” (2015, p. 14).

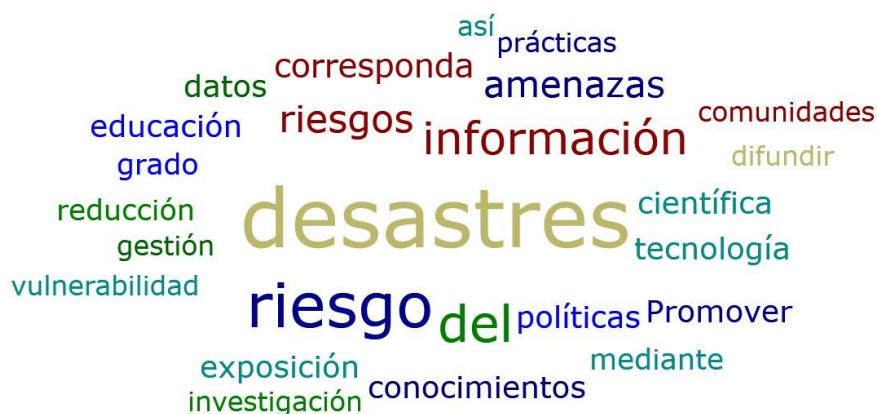


Figura 7: Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 1 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

#	Palabra	Frecuencia	#	Palabra	Frecuencia
1	desastres	38	11	exposición	7
2	riesgo	26	12	políticas	7
3	información	15	13	tecnología	7
4	riesgos	11	14	grado	6
5	amenazas	10	15	reducción	10
6	corresponda	8	16	comunidades	5
7	científica	7	17	difundir	5

8	conocimientos	7	18	gestión	5
9	datos	7	19	investigación	5
10	educación	7	20	prácticas	5

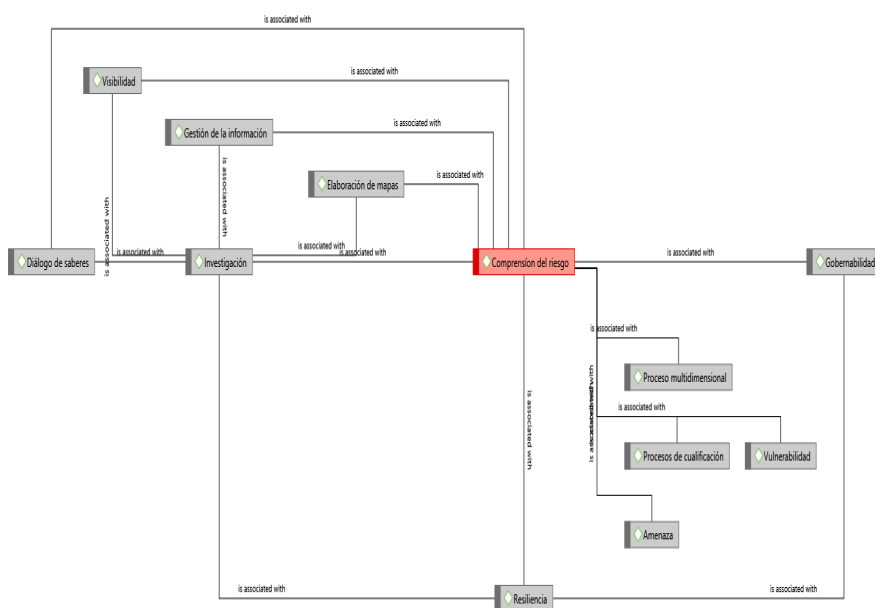


Figura 8: Red de relacionamiento semántico Prioridad de Acción # 1, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

2.3.2 Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Esta prioridad está dirigida a fortalecer la colaboración y alianza entre los diferentes mecanismos e instituciones, a través del ejercicio de la gobernanza; concepto que no está definido en el documento pero que significa, parafraseando a Cerrillo (2005), una forma de gobierno que responde a relaciones jerárquicas alternativas, donde prima la cooperación entre actores estatales y no estatales. Por medio de 17 orientaciones, la Prioridad de Acción número dos del Marco de Sendai, señala aquellos elementos más relevantes para alcanzar una gobernanza que se vea reflejada en la gestión del riesgo de desastres. La nube de palabras, la

tabla con los conceptos más utilizados, así como la red de relacionamiento semántico (Figura 8), hacen visibles los principales elementos señalados en la Prioridad de Acción # 2:



Figura 9: Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 2 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

#	Palabra	Frecuencia	#	Palabra	Frecuencia
1	desastres	37	11	desarrollo	7
2	riesgo	35	12	riesgos	7
3	pertinentes	12	13	aplicación	6
4	reducción	12	14	planes	6
5	gestión	10	15	información	5
6	nacionales	10	16	informes	5
7	corresponda	9	17	local	5
8	mecanismos	9	18	nacional	5
9	promover	9	19	políticas	5
10	locales	8	20	regionales	5

Tabla 2: Listado de las 20 palabras más frecuentes en la prioridad de acción # 2 del Marco de Sendai.



Figura 11: Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 3 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

#	Palabra	Frecuencia	#	Palabra	Frecuencia
1	desastres	32	11	medidas	6
2	del	27	12	políticas	6
3	riesgo	22	13	programas	6
4	promover	13	14	protección	6
5	reducción	11	15	salud	6
6	resiliencia	9	16	corresponda	5
7	reforzar	7	17	gestión	5
8	desarrollo	6	18	medios	5
9	estructurales	6	19	aplicación	4
10	mediante	6	20	bienes	4

Tabla 3: Listado de las 20 palabras más frecuentes en la prioridad de acción # 3 del Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

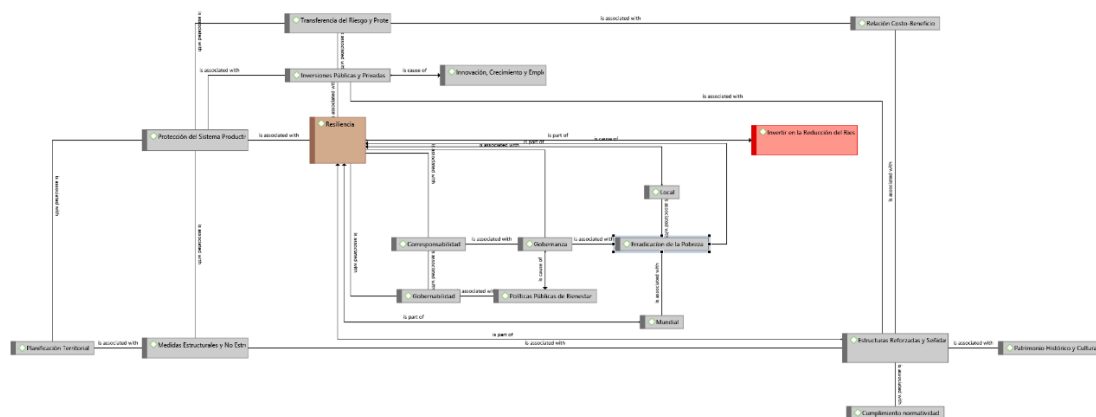


Figura 12: Red de relacionamiento semántico Prioridad de Acción # 3, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

2.3.4 Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

La aceptación de una presencia cada vez mayor de todo tipo de riesgos, sumado a la experiencia acumulada de pasados desastres, además de la necesidad de integrar la gestión de riesgo de desastres para establecer medidas de anticipación a los acontecimientos, y que las instituciones y comunidades cuenten con las capacidades necesarias para dar una respuesta adecuada en caso de presentarse un desastre; constituye el eje central de esta cuarta prioridad de acción. Adicionalmente señala la importancia de un enfoque diferenciado en la gestión del riesgo de desastres “en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción” (p. 21). Propone reconstruir mejor como una oportunidad de ser resiliente pasado un desastre y adicionalmente, insta a la “integración de la reducción de riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres” (p.21). La prioridad de acción # 4 está acompañada de 24 recomendaciones y/o pautas a implementar para la reducción del riesgo de desastres en los niveles nacional y local, así como regional – mundial.

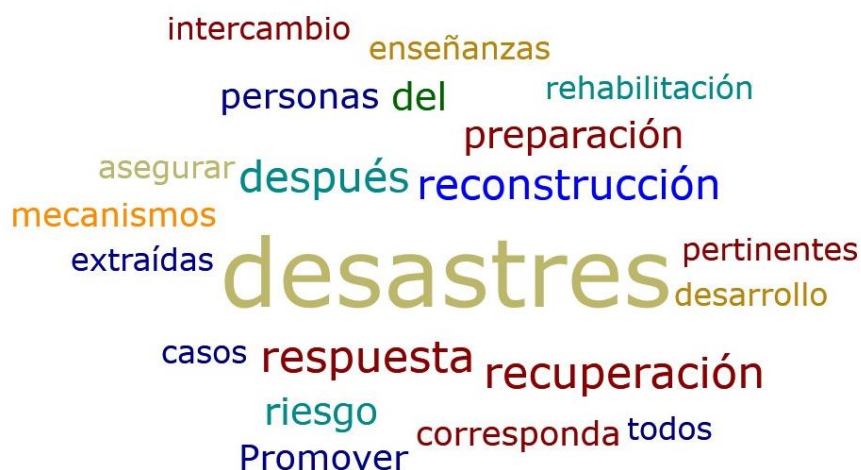


Figura 13 Nube de palabras (20 palabras), Prioridad 4 / Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

#	Palabra	Frecuencia	#	Palabra	Frecuencia
1	desastres	35	13	mecanismos	6
2	recuperación	13	14	asegurar	6
3	respuesta	11	15	casos	6
4	después	10	16	desarrollo	5
5	reconstrucción	10	17	enseñanzas	5
6	promover	10	18	extraídas	5
7	del	8	19	intercambio	5
8	preparación	8	20	pertinentes	5
9	riesgo	8	21	rehabilitación	5
10	personas	7	22	todos	5
11	reforzar	7	23	desastre	5
12	corresponda	6	24	socorro	5

Tabla 4: Listado de las 24 palabras más frecuentes en la prioridad de acción # 4 del Marco de Sendai.

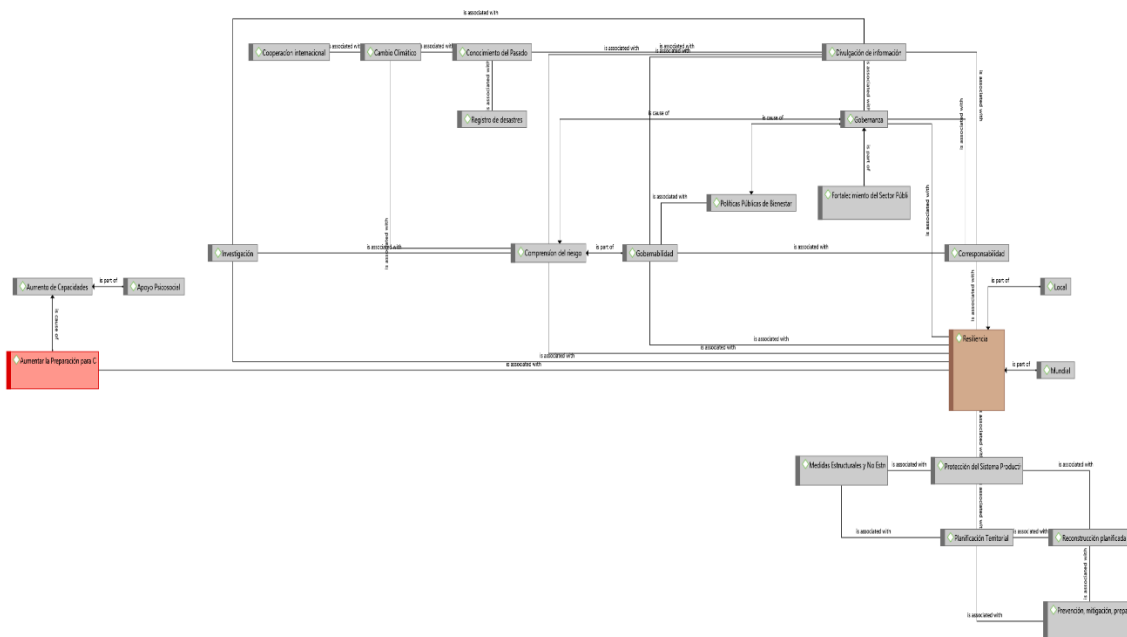


Figura 14: Red de relacionamiento semántico Prioridad de Acción # 4, Marco de Sendai. Herramienta Atlas.ti. Elaboración propia, 2018

2.4 Algunas reflexiones sobre la frecuencia y la utilización de diferentes conceptos al interior de las cuatro prioridades de acción.

Las prioridades de acción presentan una ruta, en otras palabras un camino a seguir por parte de los Estados miembros de la ONU para un periodo de 15 años (2015-2030) en lo relacionado con la reducción del riesgo de desastres, condición que le otorga a esta sección una relevancia mayor al interior del documento y por tanto, se convierte en una parte del texto central para la realización de esta monografía.

Una primera valoración sobre la frecuencia de las palabras utilizadas al interior de la versión oficial y en español del Marco de Sendai, en lo que tiene que ver con sus prioridades de acción, permite deducir que el concepto “desastre” es sin duda alguna el más recurrente de todos, ya que es utilizado 142 veces, mientras que “riesgo”, el segundo concepto más frecuente, tiene 91 apariciones. Sin embargo, es de resaltar como “amenazas” solo es utilizado 14 veces y aún más sorprendente es identificar que el concepto “vulnerabilidad”

sólo es mencionado 5 veces, únicamente en la prioridad de acción número 1. Al mismo tiempo, “desarrollo” se menciona 20 veces.

Sin embargo, la construcción de la red semántica, permite ir un poco más allá de la frecuencia de los conceptos e identificar los principales argumentos al interior de cada una de las prioridades de acción. La red semántica a su vez, contribuye a hilar diferentes argumentos y conceptos, señalados en la red como códigos, los cuales se unen entre sí pudiendo establecer todo tipo de relacionamientos. Un ejemplo claro es el que tiene que ver con el concepto “resiliencia”, el cual es mencionado únicamente 13 veces en las 4 prioridades de acción, pero es un concepto que está relacionado con la mayoría de otros conceptos existentes en el documento. Dicho de otro modo, resiliencia tiene una poca utilización en las 4 prioridades de acción, pero es un concepto central en las acciones a emprender en todas las escalas (local, nacional, regional y mundial) para reducir el riesgo de desastres.

En el mismo orden y dirección, las redes semánticas posibilitan deducir una aproximación entre la gestión del riesgo de desastres, desde sus prioridades de acción, con la salvaguarda de la dinámica productiva. Este no es un hecho menor, incluso, la prioridad de acción # 3, advierte de la reducción de los costos económicos de los desastres cuando los Estados y las comunidades, tanto en la esfera de lo público como lo privado, deciden invertir en resiliencia.

La mirada hermenéutica-interpretativa que se hace de las prioridades de acción, permite evidenciar que existen otros conceptos que las redes semánticas identifican como relevantes, pero que tienen poca utilización en las prioridades de acción, es el caso de gobernanza (f=4), sostenible (f=5), planificación (f=8), planes (f=13). Estos son algunos ejemplos, por mencionar, de conceptos que con su carga ideológica y práctica, indican las racionalidades a las que responde actualmente y responderá hasta el año 2030, la gestión del riesgo de desastres.

3. Lecturas cruzadas sobre la gestión del riesgo de desastres

El capítulo con el que el lector se encuentra, contiene un abanico de reflexiones en torno al Marco de Sendai y su relación con el desarrollo, tomando como punto de partida la argumentación teórica presentada en el capítulo 1, junto con los elementos que emergieron en el capítulo 2. A partir de las nubes de palabras, las tablas con la utilización de cada concepto y con ayuda de las redes semánticas, fue posible establecer de forma general, los principales elementos alrededor de los cuales está construido el Marco de Sendai. Dicho esto, el análisis realizado produce una serie de reflexiones que se pretenden evidenciar en este trabajo de grado, sin que ello constituya una pretensión de verdad, ya que, parafraseando a Popper (2004/1934), una verdad lo es hasta que se demuestra lo contrario.

Para continuar con el presente capítulo, se hace más que relevante mencionar cómo los argumentos que se presentarán a continuación, hacen parte de una consciente y larga reflexión, no son el resultado de una simplificación extrema de las ideas, ni son el resultado de un ejercicio ecléctico de la utilización de autores al azar para sustentar las afirmaciones que puedan llegar a realizarse.

Sobre las formas de conocer en la gestión del riesgo de desastres, se utilizará el concepto de falibilidad, llevado a la práctica por Sorós (1999/1998) y abordado también por Taleb (2009/2004); un concepto fuertemente influenciado por la obra de Karl Popper y su propuesta de falsación. Tanto Sorós como Taleb se han aprovechado de los fallos del sistema financiero para lograr grandes fortunas, principalmente en el caso de Sorós; aunque Sorós y Taleb se aprovechan de los fallos del sistema financiero de forma diferente, coinciden en su escepticismo hacia el discurso de equilibrio y estabilidad en los mercados. La noción de falibilidad, ligada al escepticismo y la duda sobre lo contrastable, se relacionará en este capítulo con la gestión del riesgo de desastres en un mundo en desarrollo.

La mirada sobre el desarrollo que se quiere plasmar en este trabajo de monografía, hace parte de un mismo enfoque epistemológico, aquel que proviene de una comprensión crítica del desarrollo, de las prácticas desarrollistas y del ideal de progreso.

3.1 Una gestión del riesgo de desastres y unos argumentos falibles.

El señor George Soros, quien naciera en la Hungría soviética de 1930, emigró a Londres finalizada la segunda guerra mundial donde estudió economía, en 1956 se desplazó hacia Estados Unidos y comenzó a gestionar un fondo de inversión creado por el mismo, lo que le llevó a poseer una enorme fortuna. Autodenominado filósofo y gran conocedor de la obra de Popper, escribió en 1998 “La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro” traducido en 1999. En este texto, Soros explicaba su visión del mundo a finales del siglo XX y la manera cómo a través de la identificación pronta de los errores del sistema, se podía potencialmente contribuir a establecer una “sociedad abierta”. Dos elementos centrales en su obra, la falibilidad y la reflexividad, para Soros “falibilidad significa que nuestra comprensión del mundo en que vivimos es intrínsecamente imperfecta. Reflexividad significa que nuestro pensamiento influye activamente en los hechos en los que participamos y sobre los cuales pensamos” (1999/1998, p.36). Para efectos de este trabajo de monografía se considerarán falibles los argumentos aquí presentados, así como la gestión del riesgo de desastres y por supuesto, el desarrollo.

Para Soros “todas las construcciones humanas tienen defectos” (1999/1998, p. 51), esta es de hecho una afirmación que bebe de Popper, por lo tanto no hay argumento o idea estática en el tiempo y la verdad es una condición circunstancial. Reconociendo que la gestión del riesgo de desastres hace parte de un paradigma llamado desarrollo, que es artificial, que es netamente una construcción social, es posible admitir que es totalmente falible, responde a

una interpretación de la realidad, que no es estática, que puede cambiar, y que tiene el potencial de mejorar según las valoraciones que se puedan llegar a realizar sobre lo que significa mejorar. Esto último es una invitación a profundizar sobre el ideal de progreso al interior de las lógicas del desarrollo, y al interior del constructo teórico práctico de la gestión del riesgo de desastres.

Que los argumentos aquí presentados sean falibles significa que son desde el inicio, intrínsecamente imperfectos, carecen de un estado del arte total sobre lo que se ha dicho al respecto, y además, hacen parte de unos hipotéticos caminos muestrales que pueden llegar a ocurrir o no. Lo que se quiere dejar claro es que hay cierta probabilidad de que la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo puedan armonizar sus caminos sin cuestionar sus anclajes epistemológicos al consumo y la transformación del territorio; sin embargo, a la luz de los argumentos presentados en este documento, se puede deducir que ese camino muestral es poco probable, situación que obliga a repensar el desarrollo desde sus resultados y también la gestión del riesgo de desastres en su relación de subordinación al desarrollo cómo modelo generador de condiciones de riesgo.

Sobre lo mencionado en este capítulo es importante resaltar que se conoce según se interpreta. Así pues, si el desarrollo se interpreta como algo deseable, la gestión del riesgo de desastres es por antonomasia una actividad noble en función del progreso.

Por el contrario, si el desarrollo se interpreta como un modelo generador de condiciones de riesgo, que responde a lógicas económicas en las que sus externalidades privatizan la riqueza y socializan la pobreza así como las problemáticas ambientales, la gestión del riesgo de desastres no debería promover el desarrollo sino el bienestar, y debería ser una gestión del riesgo de desastres con una carga ideológica propia en cuanto a la planificación del territorio, no un accesorio práctico del discurso del desarrollo y la generación de riqueza, para justificar

a manera de POT, de planes de emergencia y estrategias de respuesta, todo tipo de prácticas económicas y socio ambientales contrarias a la reducción de condiciones de riesgo.

3.2 La vulnerabilidad es pobreza y es un elemento de menor importancia al interior del Marco de Sendai.

El desarrollo responde a formas de conocer y tiene sus propias epistemologías. Inclusive, es un modelo de profundos valores judeocristianos: la interpretación de la justicia, del orden, del trabajo, de la honestidad, entre otros, son condicionantes del desarrollo. La lectura de Onfray (2006) permite realizar tal afirmación, según este filósofo:

La época en que vivimos no es, pues, atea. Tampoco parece poscristiana, o apenas. En cambio sigue siendo cristiana, y mucho más de lo que parece (...) la disminución de la práctica no significa el retroceso de la creencia (...) el judeocristianismo deja detrás de sí una episteme y un soporte sobre el cual se llevan a cabo todos los intercambios mentales y simbólicos. Sin el sacerdote o su sombra, sin el religioso o sus adulones, dos milenios de historia y dominación ideológica continúan sometiendo, forjando y formateando a los sujetos” (pp. 59-61)

También son condicionantes del desarrollo la mirada liberal clásica, marginalista, keynesiana y neoclásica de la economía capitalista (Bustelo, 1999. Vélez, 2017). El desarrollo entonces bebe de unas lógicas que promueven un tipo de organización social liberal, democrática, y judeocristiana, donde priman el bienestar, la justicia y la seguridad. La ONU, siendo la principal impulsora y defensora del desarrollo a escala global, encarna esos

valores y al mismo tiempo, encarna los intereses económicos de sus integrantes, dando prioridad a sus principales miembros, aquellos que hacen parte de manera permanente del Consejo de Seguridad, -eso no es nada nuevo y no debe sorprender a nadie-. La ONU como organización social, al ser una construcción humana es imperfecta, de hecho es convenientemente falible porque es dependiente del poder de sus miembros más relevantes y a éstos los mueven sus propios intereses. Un ejemplo reciente de lo que se acaba de señalar es la salida del acuerdo de París por parte de los Estados Unidos, actualmente el segundo mayor contaminante del planeta, después de China, pero el primero durante 160 años (BBC/Mundo 02-06-2017). Para el gobierno estadounidense los intereses económicos propios son más importantes que el bienestar global, razón suficiente para no comprometerse a reducir sus emisiones de efecto invernadero.

Así pues, la ONU es epicentro de las contradicciones del desarrollo, por un lado es el origen de las políticas de bienestar a nivel global, y por el otro, carece de fuerza vinculante para que los principales actores del desequilibrio ambiental global pongan fin a sus actividades inhumanas y especuladoras en función de réditos económicos y productivos. Así mismo, la ONU es el origen de la gestión del riesgo de desastres a escala global, y es la madre y el padre del actual y vigente Marco de Sendai. En consecuencia, el principal documento orientador de orden internacional para la reducción del riesgo de desastres, el Marco de Sendai, hace evidente las racionalidades propias de un mundo que necesita ser resiliente frente a los desastres, pero también evidencia los anclajes epistemológicos del desarrollo a la generación de riqueza y a las dinámicas productivas que le dan sustento.

Tomando en cuenta lo dicho en el párrafo anterior, el Marco de Sendai prioriza un tratamiento del desastre y la actuación postdesastre, pero no profundiza en las causas del mismo. En otras palabras el Marco de Sendai es asimétrico en su interpretación del riesgo ya que no aborda a profundidad las condiciones que originan el riesgo y los desastres. Mientras

que los conceptos desastres y riesgo se repiten 442 veces y 412 veces respectivamente, amenazas se menciona 36 veces y vulnerabilidad 16.

El señalamiento limitado a la vulnerabilidad en todo el Marco de Sendai es un indicio de que el tema no se aborda a profundidad. De hecho, la pobreza, quizá el principal factor de la vulnerabilidad se menciona 9 veces en todo el documento. Si bien en el periodo 1990-2013 casi 1100 millones de personas salieron de la pobreza extrema (Banco Mundial, 11-04-2018), éstos siguen siendo pobres, vulnerables y necesitados de ayuda. Sin querer ahondar en el poder del discurso, veamos cómo lo expresa el Banco Mundial:

De acuerdo con las últimas estimaciones, el 10,7 % de la población mundial vivía con menos de USD 1,90 al día en 2013, en comparación con el 12,4 % en 2012. Esta proporción es inferior al 35 % registrado en 1990 (...) Casi 1100 millones de personas han salido de la pobreza extrema desde 1990. En 2013 había 767 millones de personas que vivían con menos de USD 1,90 al día, cifra inferior a los 1850 millones de 1990 (Banco Mundial, 11-04-2018).

Según estas cifras, 1100 millones de personas superaron el umbral de vivir con menos de 1.90 dólares al día en el periodo de tiempo referenciado, pasaron de ser pobres extremos, a simplemente ser pobres, en otras palabras, continúan siendo un grupo poblacional altamente vulnerable. La medida de pobreza extrema era para aquellos que vivían día a día con menos de un (1) dólar, y la medida de pobreza era vivir con menos de dos (2) dólares, a partir del

año 2008, la medida de pobreza extrema pasó a 1.25 dólares y a partir del año 2015 se situó en 1.90 dólares al día (Diario.es, 11-10-2015)¹.

El ejemplo Colombiano es indicativo, para el año 2017, según el DANE (Dinero.com, 29-03-2017), una persona en extrema pobreza era aquella que vivía con menos de 114.692 pesos mensuales, lo equivalente a 3.823 pesos al día. El umbral de pobreza es un poco mayor, en una familia de 4 personas la medida de pobreza equivale a disponer de menos de 966.692 pesos, lo que significa 241.673 pesos por cada uno de esos 4 integrantes, en el día a día, 8 mil pesos colombianos. Bajo esta mirada para finales del 2016, 13.3 millones de colombianos estaban por debajo del umbral de pobreza, lo que significa que disponían de menos de 8 mil pesos diarios para la satisfacción de sus necesidades. Sin ir muy lejos la pobreza en Colombia supera incluso la barrera de los 8 mil pesos diarios; una persona puede duplicar y hasta triplicar esa cifra y debido a los precios del mercado en cuanto a bienes y servicios, esa persona seguirá siendo pobre y por lo tanto, vulnerable.

La vulnerabilidad puede ser entendida como “una condición derivada y causal que se verifica cuando procesos sociales hacen que un elemento de la estructura social sea propenso a sufrir daños y pérdidas al ser impactado por un evento físico peligroso particular” (Narváez, Lavell, Pérez, 2009, p. 10). En el mismo sentido, la vulnerabilidad es el resultado de “inadecuadas prácticas de urbanización y desarrollo” (Campos, Holm-Nielsen, Díaz, Rubiano, Costa, Ramirez y Dickson, 2012, p. 23). La vulnerabilidad es consecuencia de prácticas desdibujadas de desarrollo, aquellas que fomentan la desigualdad y producen pobreza.

De hecho, el mayor reto de la gestión de riesgo de desastres a escala global es combatir la pobreza, ésta siendo una medida no estructural en el lenguaje técnico, es de hecho una

¹ No fue posible establecer la medida de pobreza para el Banco Mundial a partir del año 2015.

medida estructural en el discurso del desarrollo, porque enfrenta la raíz del problema y contribuye al aumento de capacidades al interior de las comunidades. Por supuesto que todos los seres humanos sin importar sus ingresos y formas de vida son vulnerables frente a todo tipo de amenazas, sin embargo, la pobreza limita de forma estructural la capacidad de las comunidades e individuos para hacer frente a esas amenazas, en otras palabras, la pobreza hace a las comunidades aún más vulnerables de lo que intrínsecamente son por el simple hecho de existir y ocupar un espacio geográfico dinámico. Sin embargo, el Marco de Sendai no ahonda en esta problemática global, y no ahonda porque no le compete.

El Marco de Sendai no ofrece las herramientas necesarias para combatir la vulnerabilidad global asociada a la pobreza, por tal motivo, la gestión del riesgo de desastres seguirá enfrentando en su cotidianidad, situaciones que podrían ser fácilmente superadas con poblaciones con mejores ingresos y mejores capacidades para convivir con el riesgo y enfrentar los desastres. -Con poblaciones menos pobres, las recomendaciones de cada una de las prioridades acción podrían ser implementadas con mayor eficacia-.

3.3 Protección del sistema productivo. Lo económico determina gran parte de los riesgos.

El Marco de Sendai expresa qué se debe hacer para reducir el riesgo de desastres en las diferentes escalas político administrativas, pero no dice cómo hacerlo, tampoco podría, es sólo un documento guía para 185 países y cada realidad nacional responde a sus particularidades. No obstante, hace especial énfasis en la salvaguarda y protección de la dinámica económica y productiva como una práctica resiliente. La prioridad de acción # 3 en sus apartados M, N, O, P y Q, lo evidencia:

- m) Promover, como corresponda, la integración de consideraciones y medidas de reducción del riesgo de desastres en los instrumentos financieros y fiscales;
- n) Reforzar el uso y la ordenación sostenibles de los ecosistemas y aplicar enfoques integrados de ordenación del medio ambiente y los recursos naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastres;
- o) Aumentar la resiliencia de las operaciones comerciales y la protección de los medios de vida y los bienes de producción en todas las cadenas de suministro, asegurar la continuidad de los servicios e integrar la gestión del riesgo de desastres en los modelos y prácticas comerciales;
- p) Reforzar la protección de los medios de vida y los bienes de producción, incluidos el ganado, los animales de labor, los aperos y las semillas;
- q) Promover e integrar enfoques de gestión del riesgo de desastres en toda la industria del turismo, habida cuenta de que a menudo se depende en gran medida del turismo como factor clave para impulsar la economía. (2015, p. 20).

Las redes semánticas elaboradas para la interpretación de las prioridades de acción 3 y 4 (Anexo 1), hacen visible la importancia que tiene la protección y conservación del sistema productivo en las lógicas del desarrollo, que son las que están presentes en el Marco de Sendai. El Marco de Sendai, siendo un instrumento de desarrollo, reconoce la importancia que tiene la dinámica productiva para continuar por la línea del progreso y proveer de estabilidad a un país; por tal motivo, promueve en las escalas locales y nacionales, la implementación de medidas resilientes encaminadas a éste fin.

Adicionalmente, en un mundo hiperconectado en el que “la globalización se determina simple y exclusivamente en cuanto institucionalización del mercado mundial” (Beck, 1998, p.

59), es cada más estrecho el espacio de los impactos exclusivamente locales; en otras palabras, sí un desastre logra afectar de forma significativa la provisión de bienes y servicios, así como la dinámica económica asociada a la extracción y transformación de materias primas, el desastre, geográficamente localizado, puede tener impactos en el sistema económico global y con ello, transformar realidades en lugares impensados. No es un asunto de menor calado, la estabilidad económica a escala mundial es un elemento vital en la gestión del riesgo de desastres, ya que es transversal a la mayoría de actividades humanas. Una guerra por petróleo y por geopolítica desencadena todo tipo de desastres tecnológicos, que normalmente afectan a la población más pobre, el caso de Siria es un ejemplo de lo que se quiere expresar.

Otros ejemplos son: El terremoto en Nepal (2015), que afectó considerablemente las actividades económicas asociadas al ecoturismo en el Himalaya. Sin ir muy lejos, Venezuela y las repercusiones sociales de una política macroeconómica fallida reducen a la mínima expresión la capacidad de respuesta frente a un desastre; en estos casos sobrevivir se convierte en prioridad y no hay forma de establecer políticas correctivas ni prospectivas en relación al riesgo de desastres.

El caso de Haití también es indicativo de la mezcla nada agradable entre pobreza, inestabilidad económica y desastre: en este país, ocho años después de ocurrido el sismo que dejó un saldo de 316.000 personas muertas y 350.000 heridos “la situación es incluso peor a la anterior al terremoto” (epsocial.es, 11-01-2018); Haití siendo pobre, no ha sido ni será epicentro de políticas serias de reconstrucción en el marco de la cooperación internacional. De hecho, Haití es un vivo ejemplo de inoperancia política para llevar bienestar a las comunidades más vulnerables. Haití es un ejemplo claro de cómo las racionalidades económicas priman por sobre la generación de dinámicas de bienestar en poblaciones vulnerables. Lo interesante es que el discurso de un Haití pobre y subdesarrollado podría

emerger, si aún no lo ha hecho, como la razón principal de las fallas en la reconstrucción y rehabilitación de este país, sin embargo, el caso haitiano no deja de ser una muestra clara de inoperancia institucional transnacional.

En relación a la protección y salvaguarda del sistema productivo, la puesta en marcha de medidas estructurales, de medidas de planificación y ordenamiento territorial, de transferencia del riesgo, de políticas públicas que fomenten la inversión pública y privada que desemboquen en prácticas innovadoras que se traduzcan en empleo, son llamamientos que realiza el Marco de Sendai a lo largo de sus 40 páginas, y que están directamente relacionadas con tener un sistema productivo resiliente a los desastres. Sin embargo emerge una contradicción, propia del sistema del que hace parte la gestión del riesgo de desastres, es la siguiente: ya que el sistema productivo ligado al paradigma de desarrollo, modelo generador de condiciones de riesgo, se alimenta del consumo de todo tipo de bienes y servicios, pero no se cuestiona en el Marco de Sendai, las bases epistemológicas del desarrollo se dejan prácticamente intactas, así pues, el riesgo y el desastre pasan a un segundo plano, ya que lo primordial a escala global es el fomento a la dinámica productiva a través de la apropiación de la naturaleza y la generación de riqueza.

Cuando a esta lógica economicista y desarrollista se le suma la realidad de la pobreza, los Estados se ven presionados por mejorar las condiciones de bienestar de sus poblaciones, cuando esto ocurre:

Es fácil suponer que un país que vive en una pobreza cada vez mayor va a explotar el medio ambiente hasta el final. En medio de la desesperanza (o también para el ocultamiento político de la desesperanza) se puede acudir, mediante la violencia armada, a recursos de supervivencia extraños. Los daños ecológicos (por ejemplo las inundaciones

en Bangladesh) pueden desencadenar movimientos migratorios en masa, que pueden desembocar a su vez en conflictos bélicos. También otros Estados beligerantes amenazados por la derrota podrán recurrir, en última instancia, a la destrucción de plantas atómicas y químicas propias y ajenas para amenazar a las regiones fronterizas y a las grandes ciudades con la destrucción atómica. No hay límites imaginables para la posibilidad de construir escenarios de horror que entreabren las distintas fuentes de peligro. Zurn habla de una “espiral de la destrucción” cuyos efectos se podrían añadir a una gran crisis en la que se darían cita todos los demás tipos de peligro (Beck, 1999. pp. 69-70).

La espiral de la destrucción de la que habla Zurn y que retoma Beck, puede ser desencadenada por la generación consiente y voluntaria de mayores condiciones de riesgo, por la deforestación extensiva en Brasil y el Sudeste Asiático que busca generar riqueza, desarrollo, progreso, pero que también produce pobreza e innumerables problemáticas ambientales, todo en la misma ecuación. La situación económica de un pueblo no solo es determinante para configurar escenarios complejos de vulnerabilidad, sino que además, contribuyen al aumento del impacto de las amenazas como resultado de interacciones ser humano - naturaleza nada armónicas y poco equilibradas.

3.4 Sobre la resiliencia, el desarrollo y las instituciones.

Habiendo leído y releído el Marco de Sendai, y habiendo identificado la frecuencia en la utilización de los conceptos, se puede decir que el concepto resiliencia ocupa el puesto número 8 en todo el documento de referencia, es utilizado 62 veces. Desastre, riesgo, reducción, países, marco, aplicación, son junto a desarrollo y resiliencia son los 8 conceptos

más utilizados en todo el Marco de Sendai, sin embargo, sólo resiliencia y desarrollo llevan consigo una carga ideológica que amerita una reflexión sobre lo que significan y sobre la manera en que moldean todo lo relacionado con la gestión del riesgo de desastres.

Las redes de relacionamiento semántico creadas mediante el uso del programa Atlas.ti, evidencian que el concepto resiliencia es transversal a la mayoría de elementos contenidos en cada una de las 4 prioridades de acción presentes en el Marco de Sendai. El que el concepto resiliencia tenga tal relevancia, denota una apuesta institucional por fomentar su uso y apropiación en el marco de la gestión del riesgo de desastres, elemento que lo dota de interés para ser abordado en este trabajo de monografía.

Finalizando la primera mitad del siglo XX, en 1945, el concepto es utilizado por Bowlby para referirse a la física de los materiales. Más adelante, en 1970, a manera de contrarrespuesta a las afirmaciones de Anthony (1970) acerca de la importancia genética para sobrellevar situaciones difíciles en niños que crecen en entornos vulnerables, dando como resultado personas invulnerables, emergió el término resiliencia, entendido como “capacidad de afrontar”, y así se introdujo el concepto al interior de la psicología evolutiva (Rutter, 1993, citado por Uriarte, 2005, p.65). Siguiendo a Rebotier, López y Pigeon (2013), la resiliencia como concepto ligado al riesgo y el desastre, tuvo su origen en 1983 y debido a la definición dada “la resiliencia se define como la capacidad de un sistema para volver a su estructura original después de una perturbación” (p.132), esta fue rápidamente asociada a la teoría sobre gestión del riesgo.

Autores como Peralta y Velásquez (2017), comprenden la resiliencia en función de las posibilidades que ofrece, de hecho, para estos autores, la resiliencia es un puente entre el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres, “es el pretexto para conectar lo que históricamente ha estado desconectado: el riesgo y el desarrollo como temas de una misma

agenda” (p. 15). La interpretación de la resiliencia como una “propiedad emergente de un sistema social” (p. 21), es resultado de una mirada optimista de las posibilidades de cambio del planeta entero hacia el futuro, solo así es posible la aparición de prácticas adaptativas y colaborativas que dependan de la relación entre las partes, y no solo de la existencia de las partes como unidades pertenecientes a un grupo. Para estos autores, resiliencia es una construcción social que toma forma paso a paso, durante toda la vida, estableciendo la sostenibilidad como un propósito (p. 37).

Resiliencia era para Adger (2000, citado por Rebotier, López y Pigeon, 2013, p. 132) el antónimo de vulnerabilidad. Por lo tanto, resiliencia social, un concepto estrechamente ligado a la noción de vulnerabilidad, pertenece al contexto de los cambios globales a través de una reforma de la “arquitectura institucional” (p.132), aquella estructurada por “normas, reglas sociales, derechos ambientales, sistemas de gobernanza” (p.132). La mirada de Adger, también optimista de la resiliencia, se encuentra en sintonía con la mirada que ofrecen Peralta y Velásquez (2017), y que en términos generales ofrece la ONU, a través el Marco de Sendai y otras iniciativas sobre lo que es y cómo implementar medidas de resiliencia.

Hechas las consideraciones anteriores, y teniendo en cuenta que el Marco de Acción de Hyogo del año 2005 estuvo centrado en la promoción de la resiliencia para la reducción del riesgo de desastres, una apuesta inicial a 10 años, que se ha prorrogado hasta los 25 mediante la aprobación del Marco de Sendai, es posible afirmar que el concepto hace parte del abanico teórico del paradigma de desarrollo. De esta forma, resiliencia es un llamado a solventar errores del pasado, a través de una interpretación innovadora del futuro, pero siempre en un mundo en desarrollo. Nuevamente, la resiliencia promueve escenarios adaptativos a situaciones siempre cambiantes propios de un sistema natural, social y productivo dinámico, pero no pareciera que ahondara en los elementos del pasado y del presente que generan los desequilibrios a los cuales la resiliencia se quiere enfrentar. Dicho esto, el concepto

resiliencia carece de una epistemología crítica sobre las causas que dan origen a los desequilibrios que ameritan prácticas resilientes como respuestas; desde esta arista, el concepto resiliencia es a todas luces un concepto que solidifica el edificio teórico y práctico del desarrollo.

La propuesta de Adger, citado por Rebotier, López y Pigeon (2013), en relación a la existencia de una arquitectura institucional favorable a la resiliencia, también supone una dificultad, sobre todo en los países con ingresos medios y bajos, aquellos que son más vulnerables frente al riesgo y el desastre. No es desconocido que la corrupción, más visible en estos países, es un obstáculo estructural para la promoción de medidas resilientes. Reconociendo que hay una relación directa entre altos niveles de corrupción con altos niveles de vulnerabilidad social, se quiere plantear la cooptación de los Estados por la corrupción como un elemento central y poco discutido en el debate por la resiliencia. Un ejemplo de lo que se afirma proviene del informe sobre percepción de la corrupción que realiza la organización Transparencia Internacional:

Los casos de corrupción a gran escala —afirma el documento—, desde Petrobras y Odebrecht en Brasil hasta el ex presidente ucraniano Víktor Yanukóvich, muestran cómo la colusión entre empresas y políticos arrebató a las economías nacionales miles de millones de dólares de ingresos que se desvían para beneficiar a unos pocos, a costa de la mayoría. Este tipo de corrupción a gran escala y sistémica redundó en violaciones de derechos humanos, frenó el desarrollo sostenible y favoreció la exclusión social (infobae.com, S/F).

La corrupción no sólo es contraria al desarrollo, sino que contribuye al aumento de la vulnerabilidad y limita la capacidad de respuesta de los Estados frente al desastre (caso Haití). Por tal razón, la resiliencia en su amplitud, podría integrar cómo uno de sus propósitos principales la depuración y corrección de esa arquitectura institucional corrupta, porque es innegable la relación entre el Estado y la gestión del riesgo de desastres, no solo porque el riesgo y el desastre sean un asunto de interés de lo público, sino también porque se convierten en asuntos socialmente relevantes. Así pues, una resiliencia enfocada en fortalecer las capacidades ciudadanas para hacer de la gestión de lo público un verdadero ejercicio dirigido a la toma de decisiones favorables a la reducción del riesgo, no solo es el paso más importante para una verdadera resiliencia, es también gobernanza.

3.5 Gobernanza y riesgo.

El concepto de gobernanza al interior del Marco de Sendai (2015) es utilizado 13 veces. Sobre todo en la prioridad de acción # 2, la cual hace hincapié en “fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo” (p. 17). Tradicionalmente ha existido una distinción entre gobernabilidad y gobernanza, no obstante, el Marco de Sendai no menciona ni una sola vez la palabra gobernabilidad, razón por la cual su apuesta es por una atmósfera socio política de gobernanza. Habiendo hecho claridad sobre esto, la gobernanza no es un concepto con una definición única, de hecho es bastante amplia aunque en términos generales implica nociones de buen gobierno, de buena aplicación de las normas, y de la conformación de redes no necesariamente jerárquicas para la toma de decisiones (Hufty, 2008).

El Marco de Sendai no define lo que entiende por gobernanza, pero sí expresa que ésta tiene una relación estrecha con escenarios de articulación intersectorial en pro de la reducción del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y

rehabilitación” (ONU, 2015, p. 17). Esta prioridad (la número 2) resalta la urgencia de incorporar la gestión del riesgo de desastres en las lógicas planificadoras y organizativas tanto en espacios públicos como privados, y también, invita a realizar evaluaciones sobre las capacidades técnicas, financieras y administrativas, las cuales son determinantes para la respuesta a la hora de afrontar los riesgos detectados a nivel local y nacional. De igual forma, en lo concerniente a las iniciativas locales y nacionales para el fortalecimiento de la gobernanza para la gestión de los riesgos, la corresponsabilidad y el involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas públicas y cumplimiento de la normatividad existente, se convierte en elementos centrales en esta propuesta de acción. En el plano regional y mundial, la gobernanza sigue manteniendo su lógica articuladora, dándole un matiz colaborativo por medio de la cooperación internacional, a través de la divulgación de información, el establecimiento de planes que permitan una adecuada gestión con “enfoque ecosistémico” de los recursos naturales compartidos (por ejemplo las cuencas) (ONU, 2015, p.18); en esta prioridad es muy importante la transferencia de conocimiento a través del “intercambio de buenas prácticas e información” (p. 18).

En sintonía con la propuesta de Hufty (2008) sobre el significado de gobernanza, referida a “procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan, en una sociedad, como se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (p.7), se puede admitir que las acciones de gobernanza contenidas en el Marco de Sendai se encuentra en el mismo horizonte teórico y práctico de la propuesta de Hufty.

Según Mayntz (1998, citado por Cerrillo, 2005) “la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público privadas”(p. 12). Esta definición de gobernanza también se ajusta a las racionalidades que promueve el Marco de Sendai, visto de esta manera, la

gobernanza es un complemento a la gestión del riesgo de desastres en todas las escalas de la organización político administrativa de la sociedad.

La red semántica elaborada (Anexo 1) para co ayudar en la lectura e interpretación de la prioridad de acción # 2, señala cómo las lógicas locales y mundiales de gobernanza están ligadas a preceptos horizontales del desarrollo, entre ellos: compartir información, divulgar información, investigar, promover la resiliencia, cumplir las normas, formular adecuadas y pertinentes políticas públicas, fomentar la cooperación internacional y otras más. Esta noción de gobernanza es loable con un escenario de desarrollo que traduce su accionar en bienestar.

Si bien es cierto que la gobernanza tiende a mejorar las prácticas del desarrollo en los diferentes territorios, y que uno de sus preceptos es horizontalizar la toma de decisiones, vinculando activamente a los diferentes actores que lo habitan y lo construyen, situación que de implementarse masivamente daría como resultado una mayor comprensión del riesgo y también, mejoraría la actuación para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación, no es menos cierto que el presente y el futuro se muestran algo inestables, pareciera que el mundo entero se encontrara en una fase B de un ciclo Kondratieff².

Para el año 2018, a excepción de México, Bolivia y Venezuela, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han tenido un viraje hacia gobiernos de centro-derecha, después de una experiencia con gobiernos identificados como de izquierda; la realidad es que ahora, de forma mayoritaria, la región latinoamericana posee mayoritariamente gobiernos que representan una visión del mundo neoclásica. La política es cíclica, en unos años, todo comenzará a virar nuevamente hacia la izquierda. Sin embargo, los grupos de poder, aquellos

² Estos ciclos, caracterizados por periodos de 45 a 60 años de crecimiento económico, luego desaceleración y luego crecimiento para volver a la desaceleración, coinciden con la coyuntura económica de los primeros años del siglo XXI. (Vélez, 2017, p. 61). Deben su nombre al estadístico y especialista en economía agrícola, el ruso Nikolai Dmitrievich Kondratieff.

que amparados en el discurso y los objetivos del desarrollo logran obtener grandes ganancias en el juego global, son también, uno de los principales elementos en la creación de condiciones de riesgo.

¿Cederán en su posición de poder para la toma de decisiones aquellos grupos económicos que tradicionalmente han ocupado ese rol, o éstos flexibilizarán su participación y cederán espacios económicos, políticos y de mercado a nuevas fuerzas, en pro de una gobernanza democrática e inclusiva?

Es una pregunta difícil de responder. Un mundo en gobernanza debería proveer espacios de desarrollo óptimo para todos los seres humanos que habitan el planeta, no en condiciones de igualdad, eso es una utopía, pero en condiciones mínimas de bienestar, para que la vida sea digna. En este trabajo de monografía, en lo que tiene que ver a la gobernanza como prioridad del Marco de Sendai, es una preocupación el planteamiento de Wallerstein (2005) sobre el enfrentamiento entre dos corrientes claramente definidas: el espíritu de Davos y el espíritu de Porto Alegre.

Davos presume contar con más de mil de las “más importantes compañías a nivel mundial”. Porto Alegre presume de reunir más de mil “movimientos sociales de la más amplia gama”. Es patente la diferencia de sus bases sociales (...) el espíritu de Davos y el espíritu de Porto Alegre están en directa contraposición. Davos se formó para ser un lugar de encuentro entre los poderosos y de los futuros poderosos del mundo que buscaban coordinar en cierto sentido sus acciones y establecer un programa normativo a nivel mundial, un evangelio que difundir. Porto Alegre se formó para desafiar a Davos: su filosofía subyacente, sus programas periféricos, su visión del futuro. La consigna de Porto

Alegre es “Otro mundo es posible”. ¿Otro en relación con qué? Obviamente, con el mundo que desde Davos se visualiza y se pone en práctica (Wallerstein, 2006, p. 185).

¿En el enfrentamiento entre estos dos espíritus, que papel jugará la gobernanza? Es de suponer que todos aquellos que enarbolan las banderas del espíritu de Porto Alegre no tendrían problema en integrar medidas de gobernanza a sus iniciativas y formas de gobierno. Por el contrario, una conjetura podría ser la siguiente: podrían quienes se identifican con el espíritu de Davos, ceder en sus posiciones de poder y en su participación en el mercado; eso es muy seguramente, un aspecto difícilmente contemplable para quienes representan el capital en un mundo globalizado y en desarrollo.

4. Conclusiones y recomendaciones

1- Los mayores retos a los que se enfrenta la gestión del riesgo de desastres provienen de su estrecha relación con el modelo de desarrollo y sobre todo, de su relación con las externalidades negativas de éste paradigma. Dicho de otro modo, el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres se encuentran como aliadas en la causa por un mismo fin, el bienestar y el progreso de las comunidades. Sin embargo, las prácticas desarrollistas no pueden desligarse de su objetivo principal, la generación de riqueza que se logra dinamizando aún más la maquinaria productiva global, lo que se traduce invariablemente en un aumento de las condiciones de riesgo. Por lo anterior, y cómo ha sido señalado en algunos apartados de este documento, desarrollo y gestión del riesgo de desastres tienen un relacionamiento complejo como resultado de las contradicciones internas del desarrollo en sus fines e ideales, y el desarrollo visto a la luz de sus resultados. Si bien el Marco de Sendai reconoce la pobreza y la desigualdad como los principales factores que dan forma a la vulnerabilidad (numeral 6), este documento no cuestiona ni indaga por las dinámicas sociales, políticas, económicas y ambientales que han generado las condiciones de vulnerabilidad del mundo contemporáneo. Al respecto, es necesario reconocer que no le corresponde al Marco de Sendai ni a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) ahondar en la solución a estas problemáticas, más allá de mencionarlas como parte integral de la vulnerabilidad. Sin embargo, tal ausencia de reflexión crítica sobre la realidad que la gestión del riesgo de desastres pretende transformar, es un indicativo del anclaje epistemológico que tiene la gestión del riesgo de desastres con las prácticas y racionalidades provenientes del paradigma de desarrollo.

2- Frente a las consecuencias del desastre, y frente a las responsabilidades que éstas generan, la justicia ambiental es un frente más que interesante para ser explorado e

investigado desde lo teórico y lo práctico. El desplazamiento forzado no sólo es resultado de la violencia, también lo es por causas asociadas a desastres y convivencias con el riesgo; un Estado que es social y de derecho, está en la obligación de salvaguardar el bienestar de estas poblaciones desplazadas. En este mismo sentido, es importante comenzar a promover esquemas de pensamiento sistémicos y en red al interior del Estado que permitan relacionar fenómenos como el cambio climático y otras modificaciones medio ambientales causadas por el hombre, con los impactos y consecuencias sociales de los desastres. La obra de Gilber White (1911,-2006), escrita a partir a de 1945, es indicativa de este tipo de relacionamientos entre ser humano naturaleza en entornos siempre cambiantes a causa de prácticas humanas.

3- A partir del análisis de orden cualitativo realizado al Marco de Sendai, se puede considerar que el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres, hacen parte de un mismo edificio teórico práctico. Adicionalmente, los avances y el conocimiento en la gestión del riesgo de desastres pasan por la ONU, siendo esta organización la encargada de transferir el conocimiento del riesgo a todos sus países miembros. El que la ONU, que es claramente una organización promotora del paradigma de desarrollo, sea la punta de lanza de la gestión del riesgo de desastres a escala global, significa que esta última es dependiente de la primera. En otras palabras, la gestión del riesgo de desastres es una arista del modelo de desarrollo, lo que supone una contradicción, ya que el desarrollo es un modelo generador de condiciones de riesgo, mientras que la gestión del riesgo de desastres lo que busca es reducir de forma efectiva esas condiciones de riesgo generadas por las malas prácticas desarrollistas.

4- La aplicación del Marco de Sendai en las escalas nacionales y locales se enfrenta en muchos casos a la existencia de marcos normativos y de políticas públicas descontextualizadas de la realidad territorial. A pesar de esto es importante reconocer que la gestión del riesgo de desastres ha ido adquiriendo con el transcurso de los años otra dimensión, convirtiéndose cada vez más en un asunto socialmente relevante, el cual amerita

políticas públicas bien diseñadas, las cuales desemboquen en adecuados instrumentos de planificación del territorio, que puedan contribuir a reducir el riesgo de desastres. Sin embargo, no todas las entidades territoriales se encuentran igual de preparadas, ni cuentan con la disponibilidad de recursos suficientes para atender la gestión del riesgo en desastres con la misma rigurosidad. A manera de ejemplo sirve considerar el POMCA en la cuenca del Río Negro en el oriente antioqueño; esta unidad territorial, conformada por 10 municipios presenta niveles de gestión del riesgo muy disimiles entre sí. En este mismo ejemplo, el municipio de Rionegro cuenta con un plan actualizado de gestión del riesgo, donde las diferentes instituciones presentes en el municipio están coordinadas entre sí, cuenta además con estudios técnicos de calidad que permiten identificar puntos críticos frente a diferentes amenazas presentes en el territorio (inundación, riesgo tecnológico entre otras) y además, cuenta con personal capacitado para mitigar y enfrentar posibles desastres. Aguas abajo se encuentra el municipio de San Vicente de Ferrer, municipio de sexta categoría que carece de estudios técnicos apropiados, tiene un plan de gestión del riesgo desactualizado y se encuentra en mora en la implementación de la ley 1523 de 2012. Estos dos municipios hacen parte del mismo POMCA pero sus condiciones para asumir la gestión del riesgo en desastres distan mucho de un municipio a otro.

5- Una gestión del riesgo de desastres eficiente, oportuna, y aplicada de forma constante a pesar de los retos a los que se enfrenta y que han sido señalado a lo largo de este trabajo de investigación, puede modificar de forma positiva las diferentes realidades territoriales, siendo entonces, una alternativa de desarrollo, y también una alternativa de poder, ya que el conocimiento del territorio y de su relación entre aspectos físicos y sociales, da como resultado la posibilidad de realizar mejores políticas públicas a todo nivel. Dicho esto, el Marco de Sendai (2015) proporciona una base operativa clara que contribuye a comprender mejor las amenazas y la vulnerabilidad, reconociendo la pobreza y la desigualdad como

factores multiplicadores de la vulnerabilidad, entendida en función de la exposición de las personas y de sus medios de vida a las diferentes amenazas.

Reconocer que la comunidad, como receptora de políticas de gestión del riesgo, debe ser un sujeto activo y no pasivo de su propio desarrollo (Sen, 2000), implica el diseño de metodologías que permitan de forma efectiva, generar un conocimiento conjunto entre los técnicos y las comunidades, dirigido a comprender sistémicamente los riesgos presentes en los diferentes territorios. Al hacer este tipo de acciones se promueven espacios de gobernanza.

6- El concepto resiliencia es importante reconocerlo, ha adquirido un rol preponderante en la racionalidad de la gestión del riesgo de desastres. Bajo la interpretación realizada al Marco de Sendai en este documento, resiliencia es sinónimo de desarrollo, y desarrollo es ser resiliente. Es un discurso que se autoalimenta, casi circular, centrado en escenarios futuros y deseables, pero que parecen desconocer las realidades generadas por el desarrollo. A partir de esa ausencia de profundización en las causas del desequilibrio, la resiliencia encuentra un nicho teórico y práctico en la promesa de escenarios futuros más alentadores, donde las condiciones de riesgo asociadas a los desastres se minimicen como resultado de procesos planificadores coherentes con las realidades territoriales y la protección de la vida y los medios de vida, teniendo presente la reducción de la vulnerabilidad como elemento central en una gestión integral del riesgo de desastres.

7- Ni la ONU en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, ni el Marco de Sendai, cuestionan las bases epistemológicas del consumo, causa principal de la relación utilitarista del ser humano con la naturaleza. El que la naturaleza sea entendida como recurso y no cómo lo que es, naturaleza, implica que su existencia está mediada por el aprovechamiento que el ser humano le pueda dar para la satisfacción de sus necesidades. Esta es la razón por la que el

desarrollo es un modelo generador de condiciones de riesgo. La no profundización teórica en torno a las causas del desequilibrio ambiental del presente, son un obstáculo para alcanzar mejores resultados como resultado de una adecuada e integral gestión del riesgo de desastres.

8- Finalmente ¿el desarrollo hace a las comunidades más resilientes o más vulnerables? A manera de hipótesis la respuesta será mixta, en algunos escenarios las hace más resilientes y en otros más vulnerables. Lo que queda de manifiesto a través del Marco de Sendai es que la convivencia con el riesgo de desastres es un asunto tanto público como privado, que amerita de la múltiple participación de actores para afrontar de forma adecuada los retos que el riesgo, entendido como probabilidad, y el desastre como hecho ocurrido, suponen para los diferentes pueblos, organizados administrativamente en múltiples escalas, y en los que la asimetría en recursos y capacidades es determinante a la hora de gestionar los riesgos y los desastres. Asimismo, mientras la desigualdad y la pobreza continúen con los niveles del presente, la distinción entre países desarrollados y subdesarrollados seguirá existiendo, una brecha que no se cerrará debido a que cada vez somos más seres humanos habitando el planeta en lugares con ingresos medios y bajos, lugares donde el impacto de los desastres es mayor. La existencia del subdesarrollo alimentará la cooperación internacional pero seguirá sin ofrecer una verdadera respuesta para reducir la exposición de la vida y los medios de vida de las comunidades vulnerables como resultado de su convivencia con la pobreza.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. (2018). Pobreza, panorama general. Disponible en:
<http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>. (Consultado, 21.08.2018)
- BBC MUNDO. (2017). Acuerdo de París: 5 cifras que muestran la magnitud de la contaminación que genera Estados Unidos en el planeta. Disponible en:
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40126746>. (Consultado, 21-08-2018)
- BECK, Ulrich (1998). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona. Paidós.
- BUSTELO, Pablo. (1999). Teorías contemporáneas del desarrollo económico. España. Editorial Síntesis.
- CAMPOS, Ana. HOLMS-NIELSEN, Niels. DÍAZ, Carolina. RUBIANO, Diana. COSTA, Carlos. RAMÍREZ, Fernando y DICKSON, Eric. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas. Banco Mundial Colombia y GFDRR. Disponible en:
<http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/18426>. (Consultado, 21.08.2018)
- CERRILLO, Agusti (coordinador). (2005). La gobernanza hoy. 10 textos de referencia. España. INAP.
- DINERO.COM. (2017). 6 cifras para entender la pobreza en Colombia. Disponible en:
<https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/pobreza-en-colombia-principales-cifras-eduardo-bolanos/243382>. (Consultado, 21.08.2018)

- ELDIARIO.ES. (2015). El nuevo umbral de pobreza extrema es ganar menos de 1.90 dólares al día: ¿cómo se llega a esa cifra. Disponible en:
https://www.eldiario.es/economia/umbral-pobreza-extrema-dolares-cifra_0_439556753.html. (Consultado 21.08.2018)
- ESCOBAR, Arturo. (1996). La invención del Tercer Mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo. Colombia. Ed. Norma.
- ESCOBAR, Arturo (2005). Más allá del tercer mundo. Globalización y Diferencia. Colombia. ICAHN.
- EUROPAPRESS. (2018). Ocho años después del terremoto de Haití, los daños aún son visibles. Disponible en: <http://www.europapress.es/epsocial/cooperacion-desarrollo/noticia-ocho-anos-despues-terremoto-haiti-danos-aun-son-visibles-20180111192037.html>. (Consultado, 21.8.2018)
- HUFTY, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. La Paz. IFEA-IRD.
- INFOBAE. (2017). El ranking de los países más y menos corruptos del mundo. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/01/25/el-ranking-de-los-paises-mas-y-menos-corruptos-del-mundo/>. (Consultado, 21.08.2018)
- IVARS, Jorge Daniel. (2015). Mercados mundiales y racionalización del uso del agua en Mendoza (Argentina). *Anfora*, 23 (39), pp 71-97. Universidad Autónoma de Manizales.
- JARAMILLO, LUIS G. (2003). ¿Qué es epistemología? Mi mirar epistemológico y el progreso de la ciencia. *Cinta Moebio*, 174-178.

- KICILLOF, Axel. (2013). De Smith a Keynes. Siente lecciones de historia del pensamiento económico. Un análisis de los textos originales. Buenos Aires. Eudeba.
- KUHN, Thomas. (2004/1962). La estructura de las revoluciones científicas. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- LEONARD, Annie (2013/2010). La historia de las cosas. De cómo nuestra obsesión por las cosas está destruyendo el planeta, nuestras comunidades y nuestra salud. Y una visión del cambio. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- MASKREY, Andrew. (Compilador). (1993). Los desastres no son naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Disponible en:
<http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>. (Consultado, 21.08.2018)
- NARVÁEZ, L. LAVELL, A. & PÉREZ, G. (2009). La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima.
- ONFRAY, Michael. (2006). Tratado de Ateología. Barcelona. Editorial Anagrama. Colección Argumentos.
- ONU. (1972). Conferencia de Estocolmo / Cumbre de la tierra de Estocolmo.
- ONU. (1987). Informe Brundtland o Nuestro Futuro Común. Dponible en:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>. (Consultado 21.08.2016)
- ONU. (1992). Declaración de Rio sobre el medio ambiente y el desarrollo. Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. (Consultado 11.09.2016)

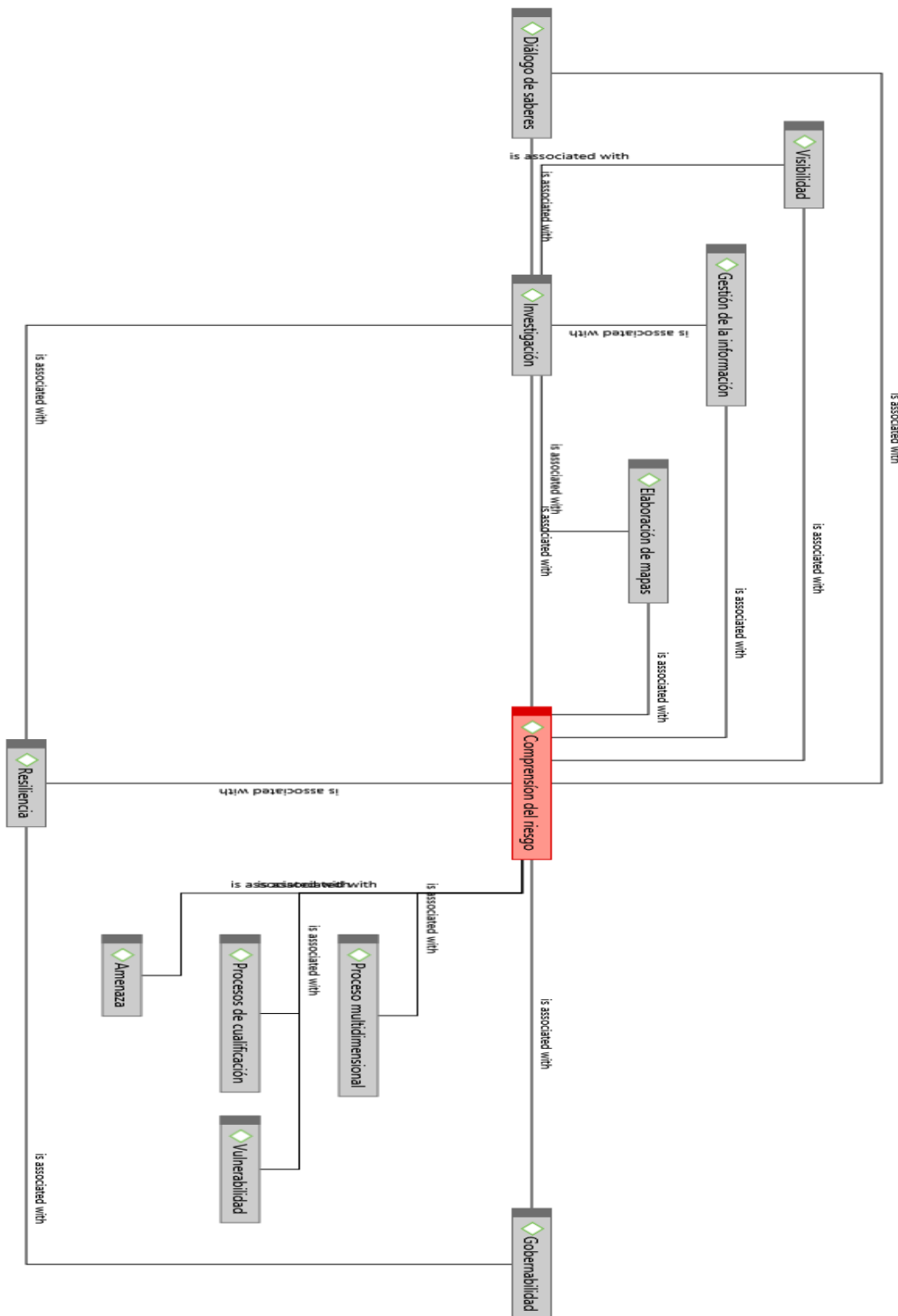
- ONU. (1994). Estrategia y plan de acción de Yokohama para un mundo más seguro.
Disponible en: <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>.
(Consultado 21.08.2018)
- ONU. (2005). Marco de acción de Hyogo: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Disponible en:
<http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>. (Consultado 21.08.2018)
- ONU. (2015). Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 - 2030.
Disponible en:
https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
(Consultado 21.08.2018)
- ONU. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- PERALTA, Henry y VELÁSQUEZ, Amparo. (2017). Resiliencia. La clave del nuevo liderazgo del siglo XXI. Colombia. Gráficas Santa María SA.
- POPPER, Karl. (2004/1934). La lógica de la investigación científica. Madrid. Tecnos.
- REBOTIER, Julien, LÓPEZ, Juanita y PIGEON, Patrick. (2013). Las paradojas de la resiliencia: Miradas cruzadas entre Colombia y Francia.
- SALAS et al. Bases conceptuales para una clasificación de los sistemas socioecológicos de la investigación en sostenibilidad.
- SALGADO, Edgar. (2012). Economía solidaria para un mundo en globalización. Bogotá. Universidad la Gran Colombia.

- SARTORI, Giovanni y MAZZOLENI, Gianni. (2003). La tierra explota. Superpoblación y desarrollo. México. Taurus
- SEN, Amartya. (2000). Desarrollo y Libertad. México, D.F
- SORÓS, George (1999). La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro. Barcelona. Plaza y Janés.
- TALEB, Nassim (2009/2004). ¿Existe la suerte? Las trampas del azar. España. Paidós Transiciones.
- UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO EN DESASTRES. (2015). Guía de integración de la gestión del riesgo en desastres y el ordenamiento territorial municipal.
- UNISDR y CORPORACIÓN OSSO. (2013). Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011. Tendencias y estadísticas para 16 países. Informe. Disponible en: http://eird.org/americas/noticias/Impacto_de_los_desastres_en_las_Americas.pdf (Consultado 21.08.2018)
- UNISDR y Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). (2016). Poverty and Death: Disaster Mortality 1996-2015. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/50589_creddisastermortalityallfinalpdf.pdf. (Consultado 21.08.2018)
- URIARTE, Juan. (2005). La resiliencia. Una nueva perspectiva en psicopatología del desarrollo. Revista de psicodidáctica, Vol 10, num 2, 61-79.
- VÉLEZ, Santiago. (2017). Intercambios ¿El trueque como opción frente a las racionalidades de la economía de mercado? Medellín. Universidad Pontificia Bolivariana.

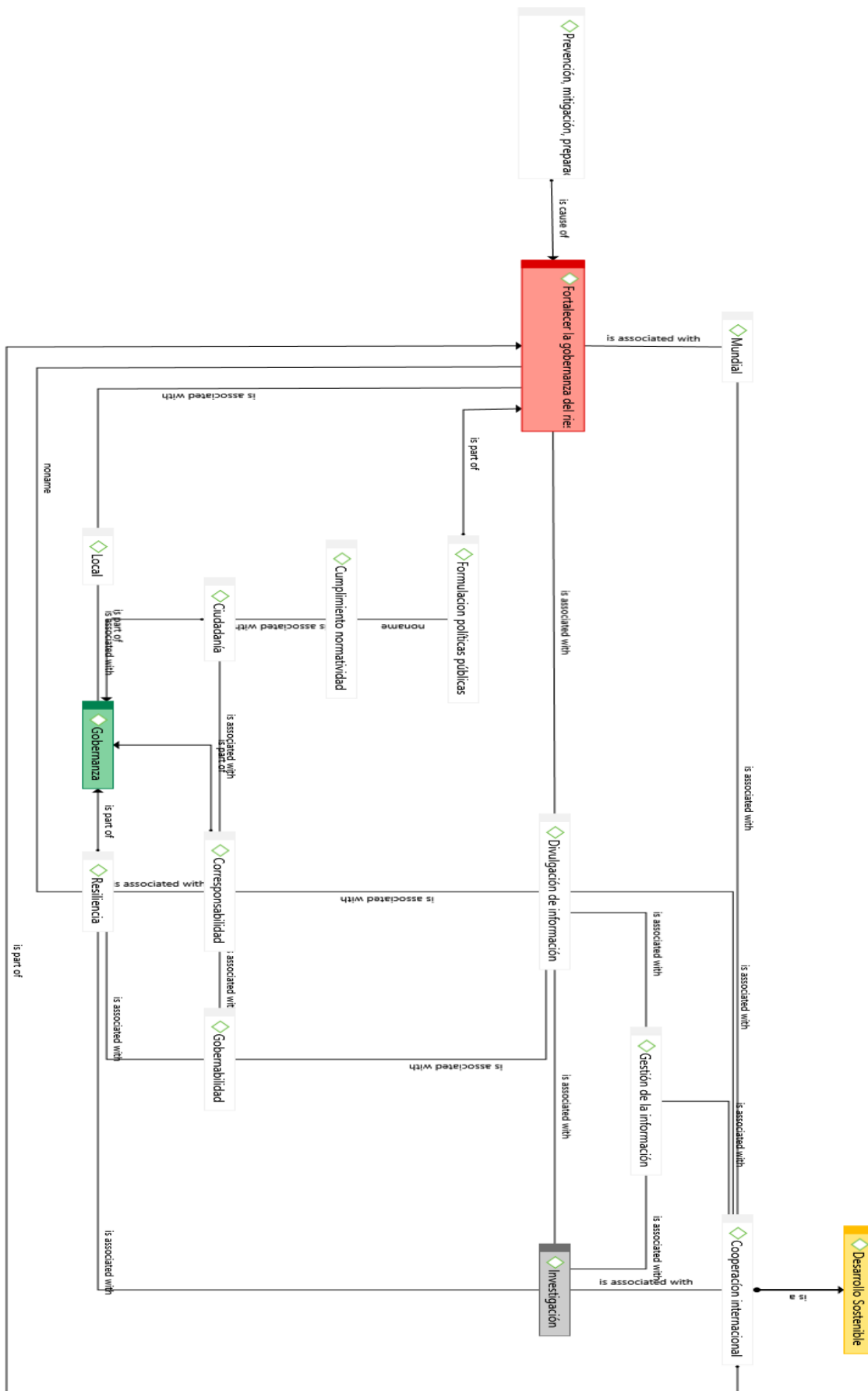
WALLERSTEIN, Immanuel. (2006). La decadencia del poder estadounidense. Colombia. Le Monde diplomatique.

Anexo 1.

Red semántica Prioridad de Acción # 1.



Red semántica Prioridad de Acción # 2.



Red semántica Prioridad de Acción # 4.

