

**VIII ASAMBLEA PLENARIA DEL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS  
8-10 DE SEPTIEMBRE DE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAY**

**GRUPO DE TRABAJO: ENFOQUES MULTIDIMENSIONALES A LA SEGURIDAD CIUDADANA**

**PONENTE: MARCO ANTONIO RODRIGUEZ CORRALES**

*\* NO CITAR SIN AUTORIZACION DEL AUTOR*

**ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD HUMANA Y DEL RIESGO DE DESASTRES**

El presente análisis establece la relación entre el campo de acción de las políticas y estrategias de seguridad humana –por ende de la seguridad ciudadana– y la gestión del riesgo de desastre, con el fin de conseguir una integración que asegure el desarrollo de un marco normativo, institucional y ciudadano que promueva la seguridad, sostenibilidad y bienestar de la población.

***Riesgo e inseguridad***

*Los eventos que producen daños usualmente son llamados “riesgos” o “amenazas” y aluden en general a la idea de (in)seguridad. La inseguridad objetiva está basada en modelos matemáticos que utilizan las compañías de seguros, mientras que la inseguridad subjetiva es la estimación que cada quién hace sobre el grado del riesgo al que está expuesto. Esta diferencia es la base del análisis de estrategias privadas o públicas para enfrentarse al problema. La calificación de la seguridad (o inseguridad) depende de la amenaza a la cuál esté expuesta: seguridad social, seguridad industrial, seguridad ciudadana. Por otro lado, también se habla de “personal”, “familiar”, “nacional” o “vivienda”, “cosechas” para aclarar la clase de sujetos expuestos a cada riesgo.*

En el año 2010, a nivel mundial se registraron 373 desastres, más de 296.800 personas fallecidas, 208 millones de afectados y un costo aproximado de 110 billones de dólares. La región de las Américas representa la cuarta parte de esos desastres, el 76% de personas fallecidas, el 6% del total de afectados y cerca del 46% del total de pérdidas por desastres. En todos los aspectos, el año 2010 ha sobrepasado el promedio de desastres del periodo comprendido entre 2000 a 2009<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Annual Disaster Statistical Review 2010. The numbers and trends.

El 41% de los desastres a nivel global tienen origen hidrológico (inundaciones, movimientos de masa), el 36% es causado por eventos meteorológicos (tormentas) y el 6% son de origen geofísico (sismos, volcanes). Siendo estos últimos los que mayor afectación ocasionaron el año 2010<sup>2</sup>.

En el año 2011 el terremoto de Japón –con consecuencias tan devastadoras para la población y para la economía de ese país–, promovió la decisión de cerrar las plantas de generación de energía atómica en Suiza y Alemana. Actualmente el mundo se moviliza por más de 3 millones de personas que sufren hambruna en el “cuerno de África”, donde diariamente mueren de hambre en promedio 2 adultos y más de 150 niños.

Un desastre es la manifestación de un riesgo no manejado y socialmente construido. A partir de una visión cuestionada de desarrollo, en las últimas décadas se promovió la explotación irracional de los recursos ambientales, rompiendo en muchos de los casos el ciclo natural y el balance ya de por sí delicado entre el hombre y la naturaleza. La ocupación indiscriminada de territorio, la sobreexplotación de suelos, el uso no planificado de los recursos hídricos son ejemplos del modelo de desarrollo que privilegian una visión de corto plazo versus la sustentabilidad en el largo plazo.

Los modelos basados en la sobre explotación de los recursos ambientales han llevado a los países a contar con altos niveles de vulnerabilidad y exposición a desastres. Sin embargo, la vulnerabilidad no solamente es el resultado de una visión cuestionada del desarrollo, sino que resulta también de aspectos relacionados con la ingobernabilidad, debilidad, institucionalidad y escasa normatividad relacionada con el tema ambiental y de gestión del riesgo de desastres.

Los factores de la vulnerabilidad tienen su origen y contribuyen de forma importante a los grandes problemas del desarrollo, como es la pobreza, la inequidad y la inseguridad. No es para nada extraño que los desastres se manifiesten de manera recurrente en las zonas con alto índice de pobreza y exclusión, favoreciendo la conformación de círculos viciosos difíciles que inviabilizan extensas regiones.

Los avances para reducir el número e impacto de los desastres han sido importantes en las últimas décadas, a partir de la firma del Marco de Acción de Hyogo (MAH)<sup>3</sup>, los gobiernos vienen desarrollando acciones tendientes a reducir sistemáticamente la vulnerabilidad y el riesgo, fortaleciendo y difundiendo el conocimiento sobre el comportamiento de las amenazas, formando una cultura de prevención con base en la introducción de la temática en los sistemas de educación formal e informal y promoviendo acciones de preparación ante las contingencias. El MAH establece un sistema de seguimiento con indicadores en cada uno de sus componentes y elaboración de reportes que son presentados cada dos años.

Especial cuidado se ha tenido en los últimos años de valorar e integrar a la gestión del riesgo de desastres la cosmovisión y la cultura que hoy día tienen vigencia en los países con mayorías indígenas. Es a partir de la revalorización del conocimiento ancestral y de las prácticas productivas sustentables de los

---

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, 18-22 de enero 2005, Kobe, Hyogo, Japón.  
<http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>.

pueblos originarios que se han logrado fortalecer las redes de intercambio de saberes, promoviendo un desarrollo sustentable más acorde a la cultura y práctica de las personas.

Los avances en la temática de género también han sido importantes, porque a partir del análisis del impacto de los desastres, se reconoció que las sociedades donde existe mayor nivel de inequidad de género, los efectos son mayores y los procesos de recuperación y reconstrucción demandan mayor tiempo y recursos. Hoy en día es reconocido que las mujeres sufren el mayor impacto de los desastres, con consecuencias directas en la integridad del hogar, la salud y desarrollo de los niños y en muchos casos, también el aspecto productivo y de ingresos familiares. La mujer tiene un rol importante en la gestión del riesgo de desastre, no solamente por los altos niveles de vulnerabilidad que representa sino también por el importante rol que tiene en la sociedad.

Los desastres no respetan fronteras, muchos de ellos tienen impacto en más de un país. Esto ha llevado a incluir el tema de gestión del riesgo dentro de las agendas de integración regional y subregional, formando verdaderas plataformas de cooperación, coordinación e intercambio de conocimiento útiles para enfrentar un problema de tal magnitud. Estos mecanismos regionales cuentan con agendas consensuadas de trabajo que permiten a los gobiernos alinear esfuerzos hacia la definición de políticas y estrategias integrales de reducción y transferencia del riesgo de desastre, brindando la oportunidad de optimizar los recursos provenientes de la cooperación internacional y a partir de la experiencia conseguir mejores resultados.

En los últimos años ha tomado verdadera importancia la preocupación sobre los efectos del calentamiento global y sus consecuencias a futuro en la forma de vida del ser humano. La variabilidad climática manifiesta en eventos extremos y en una mayor dispersión del ciclo del agua en la tierra viene a incrementar las amenazas ya existentes en la naturaleza, esta vez originada en el accionar humano.

El cambio climático se superpondrá a un mundo marcado por un gran déficit en materia de desarrollo humano. Si bien predomina la incertidumbre respecto de los tiempos exactos de los impactos futuros, su naturaleza y escala, es probable que las fuerzas que desate el calentamiento global agraven las desventajas ya existentes. La ubicación y la estructura de los medios de subsistencia emergerán como poderosas marcas de la desventaja, concentrados en áreas ecológicas frágiles, tierras áridas propensas a la sequía, áreas costeras tendientes a las inundaciones y asentamientos urbanos precarios, los pobres están sumamente expuestos a los riesgos que implica el cambio climático y no cuentan con los recursos para enfrentar el riesgo.

El cambio climático afectará de diversas maneras: menor productividad agrícola; mayor inseguridad de agua; mayor exposición a inundaciones costeras y condiciones climáticas extremas; colapso de los ecosistemas; mayores riesgos de salud.

Al ser los desastres un problema del desarrollo, la gestión del riesgo representa un conjunto de herramientas e instrumentos que permiten identificar los factores inherentes y reducir el riesgo de forma integral y sostenida. A partir del análisis del riesgo de desastre se define una estrategia, la cual se convierte en una política pública que luego se implementa a partir de los sistemas de planificación del desarrollo y de sus instrumentos, como la inversión pública, el ordenamiento territorial, la

institucionalización de las responsabilidades sobre el riesgo de desastres, la asignación de recursos apropiados, la difusión de información sobre amenazas y vulnerabilidades.

Pero no solamente se trata de establecer políticas públicas para cada problema del desarrollo, el reto está en la construcción de políticas públicas integrales que resuelvan la problemática desde una visión holística del problema y también de la solución. En el caso particular de este documento, es de interés el establecer la sinergia con la seguridad humana.

La seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales. La primera es la protección ante amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión; la segunda es la protección ante repentinas y dañinas interrupciones de los patrones de vida cotidiana ya sea en el hogar, en el trabajo, o en la comunidad. Ambas dimensiones sugieren que sería altamente beneficioso el que los países pudieran adoptar perspectivas y políticas preventivas y proactivas para reducir al máximo la ocurrencia de estas amenazas y el aumento del riesgo, producto, sobre todo, de la vulnerabilidad estructural de las sociedades.

Los desastres desencadenan múltiples efectos particulares, micro desastres, la desaparición de familiares, cultivos y esfuerzos, la destrucción de viviendas, caminos y puentes y una profunda sensación de incertidumbre e inseguridad muestra una complejidad de problemas distintos según regiones y comunidades. La ruptura de hábitos, reglas, certidumbres, de estabilidad y coherencia cotidiana generan un desequilibrio de la armonía vital, existencial e institucional, que en definitiva produce la inseguridad en los seres humanos.

Los efectos del desastre tienen ante todo una dimensión social. El efecto directo del desastre genera y profundiza el entorno de inseguridades, ya sean económicas, políticas o sociales, pero también significa el emerger de una nueva subjetividad, en la que cada vez se toma más conciencia de vivir en una sociedad con micros y macros riesgos, al identificar que éste se produce no sólo por la recurrencia de fenómenos naturales. Los desastres afectan a los distintos tipos de seguridad:

- **Seguridad personal y jurídica.** El desastre viene a perturbar y disminuir el umbral de seguridad de las personas, no sólo por lo que como fuerza natural significa, sino por las pérdidas de vidas. La seguridad jurídica, las libertades y derechos humanos tienen una relación directa con el ejercicio de la ciudadanía, entendida ésta como la capacidad y el deber de los seres humanos para involucrarse en las cuestiones ligadas a la comunidad en que viven.
- **Seguridad económica.** Los desastres aumentan la pobreza y esto puede llevar a propiciar un incremento de la delincuencia. La seguridad económica implica oportunidades de fuentes de ingreso estables. La inseguridad humana en el plano de los ingresos se expresa en la dificultad que tienen las sociedades para garantizar, a la mayoría de sus ciudadanos el derecho al trabajo remunerado, uno de los más importantes derechos humanos y, sin duda, un elemento que contribuye a generar dignidad, valor y autoestima. Además es una de las bases de cualquier proceso de desarrollo económico de un país. El desastre cierra fuentes de trabajo estables, sobre todo en el sector formal femenino, hace perder buena parte de la producción agrícola, incluida la de autoconsumo, genera aumentos de precios en varios rubros y afecta directa o indirectamente los ingresos y el trabajo de la mayoría de familias en el país. También las dificultades en la generación y acceso de ingresos está

volviendo a la gente dependiente de la ayuda de otros y obstaculizando sus prioridades de participación en el proceso de reconstrucción.

- **Seguridad ambiental.** Los desastres afectan la seguridad ambiental, es decir, la relación de la gente con el ambiente natural en que vive, limitando por ejemplo el acceso al agua.

Después del desastre se pueden apreciar personas en una especie de shock, ancladas en un momento de máxima vulnerabilidad. Esto limita su dinamismo y participación, generando una situación de parálisis para responder adecuadamente a la solución de los problemas personales y comunitarios surgidos de la nueva situación. Aun cuando un buen número de personas participa activamente en las labores de reconstrucción y recibe ayuda oportuna, muchos están sumidos en una situación de desesperanza, manifiesta, sobre todo, en la conciencia de la disminución de opciones y en el cambio del horizonte de futuro.

La cara visible de la incertidumbre y la desesperanza es la sociedad desconfiada. Las incertidumbres y desesperanzas erosionan la formación de capital social, al debilitarse el patrimonio del conocimiento y hábitos, de comunicación de experiencias prácticas y disposiciones mentales que las personas y la sociedad acumulan, reproducen y transforman a lo largo de las generaciones. La desconfianza, asimismo, guarda relación con la escasa motivación de la gente para involucrarse en el trabajo organizado y la acción colectiva, es decir, sus respuestas son mas individuales que colectivas o comunitarias. De allí que en el caso de la ayuda humanitaria recibida durante la emergencia, la cuestión del manejo claro de esa ayuda ha sido un tema de conversación cotidiana. La clara percepción de desconfianza se manifiesta en el hecho de que las comunidades prefieren manejar ellas mismas la ayuda recibida o que lo hagan las iglesias o los organismos internacionales.

De la reflexión surgen las siguientes recomendaciones:

- Integrar de forma conjunta las políticas públicas de seguridad humana y las de gestión del riesgo de desastres y cambio climático a fin de conseguir sinergias en aspectos normativos, institucionales y de organización social.
- Fortalecer la integración de los países en subregiones y regiones, para la generación de instrumentos comunes, cooperación horizontal, intercambio de información y conocimiento en temas de seguridad y desastres.
- Formar y fortalecer la institucionalidad de gestión del riesgo de desastres de manera de favorecer el cumplimiento de los Derechos Humanos y contribuir positivamente al mantenimiento de los principios de la seguridad humana.
- Promover una visión de protección civil, que basada en los valores de la solidaridad y participación conforme una organización ciudadana, la cual a partir de una normativa específica de voluntariado permita integrar esos elementos.
- Considerar dentro de los proceso de recuperación y reconstrucción pos desastre elementos dirigidos a fortalecer el capital social y el concepto de seguridad humana.

## NOTA BIOGRÁFICA DEL PONENTE: MARCO ANTONIO RODRIGUEZ CORRALES

Consultor boliviano. Desempeñó el cargo de Director Nacional del Servicio Nacional de Reducción de Riesgos, designación directa del Presidente de la República. Consultor desde 1998 en el Servicio Nacional de Defensa Civil, Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Desarrollo Sostenible. Como Coordinador de Proyecto, ha promovido la aprobación de la Ley para la Reducción del Riesgo y Respuesta a Desastres (Ley No. 2140), diseño de la Ley Modificatoria (Ley No. 2335) y reglamentación respectiva (DS No. 26739). Diseño en Bolivia y en otros países de la región; metodologías e instrumentos para la gestión del riesgo de desastre como Planes Nacionales, Sectoriales, Departamentales y Municipales; planes agenciales e inter-agenciales de contingencia (SNU); sistematización de lecciones aprendidas en respuesta a desastres; sistematización de prácticas de gestión del riesgo, protocolos de preparativos y respuesta a desastres, y estrategias del fortalecimiento de preparativos y respuesta a emergencias y desastres.

Desde 2003, como miembro del equipo UNDAC, realizó diez misiones de coordinación y respuesta a desastres en Guatemala, Guyana, República Dominicana, Perú, Cuba, Honduras, Panamá, Haití y Colombia. Por la experiencia y perfil profesional, actualmente forma parte del equipo mundial de instructores de OCHA Ginebra (desde 2005) y de Lideres de Equipo (desde 2007).

A nivel de América Latina y el Caribe; diseñó la estrategia de implementación de Plataforma del Conocimiento en el componente de nutrición y emergencia; organizó eventos preparatorios para la región Centroamericana en vista de la temporada ciclónica 2006; diseñó la Metodología de Evaluación Rápida Humanitaria aprobada por REDLAC, implementando procesos de capacitación a equipos UNETE y socios humanitarios en Honduras, República Dominicana, Guatemala, Panamá y Belice; en Guatemala implementó procesos de capacitación de la metodología de evaluación rápida humanitaria a nivel municipal y comunitario.

Formación Profesional: Maestría en Estrategia Empresarial y Competitividad Global (Bolivia); Especialización Internacional en Planificación Estratégica y Alta Gerencia (Bolivia); Especialización Superior en Gerencia y Control Financiero (Chile/Bolivia); Licenciatura en Administración de Empresas (Bolivia); Técnico Superior Bursátil (Bolivia).