

La seguridad social frente al riesgo de desastres

VERHONICA
ZAMUDIO
SANTOS



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

**CUADERNOS DE HISTORIA,
TEORÍA Y BIENESTAR 5**

CUADERNOS DE HISTORIA,
TEORÍA Y BIENESTAR

5

Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

Secretario general
Gibrán Ramírez Reyes

Historia, Teoría y Bienestar (año 1, núm. 5) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10100, Ciudad de México. Tel. (55) 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Alejandra Torres Hernández y Antonio Álvarez Prieto.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN: 978-607-8088-47-8

La seguridad social frente al riesgo de desastres

VERHONICA
ZAMUDIO
SANTOS



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I. EL RIESGO DE DESASTRES COMO RIESGO SOCIAL	25
II. COOPERACIÓN INTERNACIONAL ANTE DESASTRES	37
III. SEGURIDAD SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	49
CONCLUSIONES	69
REFERENCIAS	75

INTRODUCCIÓN

El tema de los desastres suele llevarnos a pensar en los cataclismos que ha padecido la humanidad a lo largo de su existencia. Sismos, deslizamientos de tierra, ciclones, tsunamis, inundaciones son fenómenos naturales que se convierten en amenaza para grupos humanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Dichas amenazas están mediadas por la acción humana. El riesgo de desastres es resultado de las amenazas y la vulnerabilidad, que pueden prevenirse y reducirse con una adecuada gestión, además de aminorar sus efectos adversos en la población, el medio ambiente y los bienes económicos y materiales.

Este marco de referencia —basado en un análisis documental— propone un abordaje conceptual del riesgo de desastres desde la perspectiva de los riesgos sociales. Actualmente, los sistemas de seguridad social —que son parte de la política social de los Estados dirigida a mantener el poder adquisitivo de las personas ante contingencias sociales, así como a garantizar servicios sociales y de salud para que los miembros de la sociedad lleven una vida digna— no se han adaptado de manera sistemática a las contingencias sociales derivadas del cambio climático.

En América Latina y el Caribe hay experiencias en que la protección social —concepto sobre el que se reflexionará en los párrafos siguientes— ha sido utilizada en la gestión

del riesgo de desastres; ejemplos de ello son las lluvias intensas que provocaron emergencias por huaicos,¹ desbordos e inundaciones en abril de 2017 en Perú,² y el terremoto de abril de 2016 en Ecuador.³ Estas experiencias han mostrado que es posible la coordinación de la seguridad social con otros actores que tienen la responsabilidad y la capacidad de proteger la vida y de garantizar el bienestar personal y de las comunidades.

La estrategia ha consistido en aumentar el nivel general de ayuda a las personas afectadas por medio de los programas de la seguridad social, ya sea expandiéndolos verticalmente, es decir, aumentando el valor o la duración de los beneficios de los programas, o bien horizontalmente, al incrementar el número de beneficiarios. Sin embargo, esta seguridad social adaptativa y escalable se enfrenta a la falta de información y de datos confiables para una toma de decisiones oportuna y eficaz, antes, durante o inmediatamente después de un desastre. Además, la seguridad social se enfrenta al reto de adaptar la perspectiva de reducción del riesgo de desastres establecida en el Marco de Sendai, que contempla medidas de mitigación y de resiliencia que la seguridad social tiene el potencial de desarrollar si garantiza servicios sociales básicos —no sólo transferencias— para una vida digna antes, durante y después de los desastres. En estos casos, la seguridad social ha utilizado las trans-

¹ Los *huaicos* (o *huaycos*) son deslizamientos de agua y lodo. BID, *Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe*, Lima, 2015.

² R. Beazley, *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe*, Oxford Policy Management/WFP, 2017. Disponible en <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000071515/download/>

³ *Idem*.

ferencias en especie y monetarias para los grupos sociales más afectados, lo que ha permitido la pronta recuperación del bienestar de las personas.

En este sentido, organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han señalado en reiteradas ocasiones que los sistemas de protección tienen el potencial de aminorar las desigualdades, crear resiliencia y poner fin al ciclo intergeneracional de la pobreza.⁴ Es así como la protección social adaptativa a múltiples contingencias es una de las herramientas para hacer frente a las afectaciones sociales de los desastres,⁵ por medio del fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres.⁶

Las acciones efectivas de la gobernanza implican el fortalecimiento de la gobernabilidad.⁷ De acuerdo con el Marco

⁴ IASC, *Índice para la gestión del riesgo en América Latina y el Caribe*, Inform LAC, 2017. Publicación electrónica, p. 19.

⁵ Estudios previos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) proponen que los programas de la seguridad social tengan flexibilidad para ajustarse y ampliarse fácilmente a fin de que puedan responder de manera oportuna a desastres naturales. Véase R. Vakis, *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Banco Mundial, Washington, 2006.

⁶ Se entiende por *gobernanza*, en este caso, la definición de objetivos y competencias entre los sectores y actores pertinentes, como indica el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. La prioridad 2 de este Marco es fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres con el fin de que se cuente con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes.

⁷ La gobernabilidad se refiere a la eficiencia del sistema institucional, que presenta déficits cuando las demandas de la sociedad y las respuestas del sistema institucional entran en desequilibrio, lo que puede derivar en inestabilidad social y política. A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO/Plaza y Valdés, México, 2001.

de Sendai, la gobernanza fomenta la colaboración y las alianzas entre diversos mecanismos, instituciones y actores en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible, mientras que la gobernabilidad se relaciona con el desarrollo y el uso de capacidades institucionales para prevenir, mitigar, preparar, responder, recuperar y rehabilitar ante desastres, a partir de asignar la rectoría del Estado en materia de gestión y creación de estrategias e instrumentos de mitigación y respuesta, como es el caso de la seguridad social.

La seguridad social ha afrontado los desastres por medio de la “protección social”, que puede entenderse como una extensión de los sistemas de la seguridad social generada a través del gasto social no contributivo —participación del Estado— y de la colaboración de diversos actores sociales —como el sector privado—, pero que carece de un enfoque de derechos humanos cuando se dirige a paliar la pobreza en lugar de constituir sujetos de derechos para garantizar el bienestar a todos los miembros de la sociedad por igual, de manera continua y permanente bajo la rectoría del Estado. Ante esto, es importante recordar que la *Observación general n° 19* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸ determina, en lo relativo al derecho a la seguridad social,⁹ que los Estados parte tienen la obligación de hacerlo efectivo y de velar para que los sistemas de seguridad social puedan responder a contingencias sociales como los desastres.¹⁰

⁸ Refiere al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹ No hace referencia a la protección social.

¹⁰ Artículo 50 de la “Observación general n° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 39° periodo de sesiones de 2007.

Actualmente, la región de América Latina y el Caribe enfrenta grandes retos en materia de pobreza, pobreza extrema, desigualdad económica, de género y étnico-racial,¹¹ los cuales inciden en la construcción social del riesgo de desastres. Las personas en situación de pobreza son afectadas desproporcionadamente por los desastres y presentan mayores dificultades para recuperarse, debido a la falta de capacidades y recursos. Estas condiciones, a su vez, propician círculos de pobreza. Estimaciones del BM apuntan a que anualmente 26 millones de personas en el mundo son orilladas a una situación de pobreza debido a desastres por amenazas naturales.¹² En este sentido, la seguridad social puede hacer frente a las contingencias sociales derivadas del cambio climático con una perspectiva de derechos humanos que coadyuve al fortalecimiento de la resiliencia y modifique los factores subyacentes del riesgo: la pobreza y la desigualdad.

Así, tenemos que el riesgo de desastres es socialmente construido y consustancial al desarrollo y crecimiento de

¹¹ La CEPAL señala que la pobreza y la pobreza extrema han logrado reducirse en la región entre el 2000 y el 2015. En 2017, el 10.2 % de la población de la región se encontraba en situación de pobreza extrema y el 30.2 % en situación de pobreza. No obstante, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo. Véase L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, núm. 155, CEPAL, Santiago de Chile, 2019.

¹² Estimaciones para 89 países revelan que de prevenirse todos los desastres naturales durante un año, el número de personas en extrema pobreza (que viven con menos de \$ 1.90 por día), se reduciría a 26 millones. Véase S. Hallegatte *et al.*, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Climate Change and Development*, BIRF-Banco Mundial, Washington D.C., 2017, p. 2.

la sociedad.¹³ Las formas del desarrollo tienen implicaciones en el tipo de actividades productivas y su localización, en concentraciones urbanas, en la explotación de recursos naturales y, por tanto, en las condiciones de pobreza y desigualdad que exacerbaban los dos factores constitutivos del riesgo: la exposición y la vulnerabilidad. Por ello, es necesario plantear herramientas de seguridad social dirigidas a garantizar el bienestar de las comunidades. En este sentido, cabe mencionar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea la necesidad de reducir la pobreza y la desigualdad, así como la obligación de construir resiliencia ante los desastres.¹⁴

En este contexto, es preciso recordar que el continente americano es el segundo más golpeado por desastres, después de Asia. La ocurrencia de los desastres ha tendido a incrementarse a partir de la década de 1960.¹⁵ La pérdida de vidas humanas atribuidas a desastres ha logrado reducirse gracias a la adopción de sistemas de alerta temprana, planes de acción, estudios de evaluación de riesgos y campañas de sensibilización multiamenazas, entre otros ins-

¹³ M. Argüello-Rodríguez y A. Lavell, "Internacionalización y globalización: notas sobre su incidencia en las condiciones y expresiones del riesgo en América Latina", *La Red*, 2006, p. 68.

¹⁴ Fin de la pobreza del ODS 1 plantea implementar sistemas apropiados de protección social y lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. La reducción de las desigualdades del ODS 10 hace referencia a las políticas de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad. En lo que a ciudades y comunidades sostenibles respecta, el ODS 11 destaca la protección de las personas en pobreza y en situaciones vulnerables en caso de desastres.

¹⁵ Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED), base de datos sobre sucesos de emergencia. Disponible en https://www.emdat.be/emdat_db/

trumentos. Por ejemplo, en 1960, con la ocurrencia de 12 desastres por amenazas naturales, el número de muertes ascendió a 7000, mientras que en 2018, con un registro de 65 desastres naturales, se reportaron 1000 personas fallecidas. No obstante, la disminución de muertes atribuidas a desastres continúa siendo uno de los objetivos prioritarios del actual Marco de Sendai 2015-2030.

El panorama es distinto en el caso del número de personas afectadas, ya que en las Américas ha aumentado de 2 millones en 1960 a 16 millones en 2018.¹⁶ Esta situación es aún más grave si se considera que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo,¹⁷ por lo que buena parte de su población carece de las herramientas necesarias para responder ante desastres.¹⁸

Por lo tanto, y para los fines de este documento, el riesgo de desastres es una tipología especial de los riesgos sociales, los cuales están siempre vinculados a la seguridad social. El riesgo de desastres representa contingencias sociales que derivan del cambio climático, que se enuncian como la posibilidad de ocasionar muertes, lesiones, destrucción y daños en bienes. Dichas afectaciones impactan en el bienestar de las personas y las comunidades, y cruza por ello de manera transversal al resto de los riesgos sociales, de los cuales sí protege la seguridad social, por medio

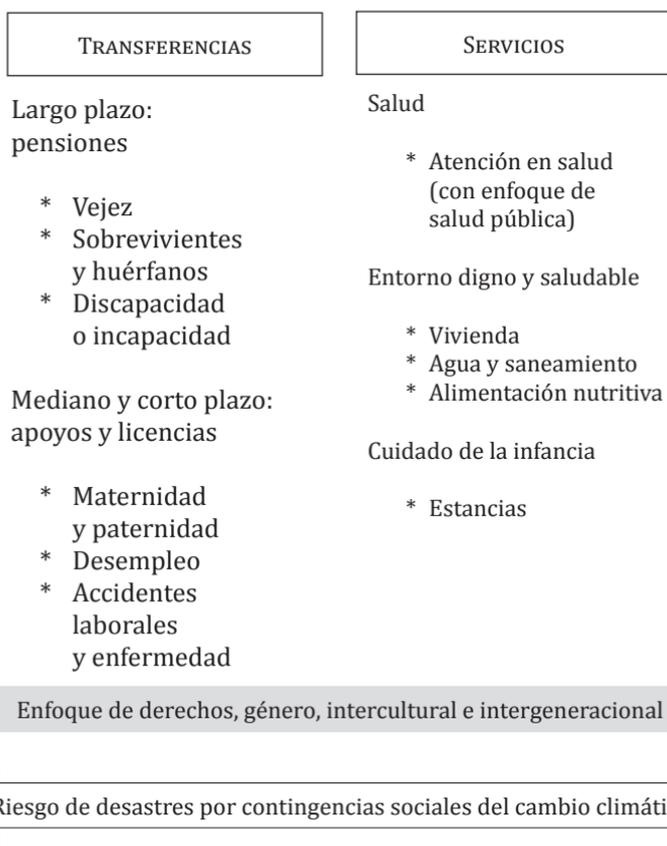
¹⁶ Según la base de datos sobre eventos de emergencia del CRED. Disponible en https://www.emdat.be/emdat_db/

¹⁷ En 2014, el 10 % más rico de América Latina había acumulado un 71 % de la riqueza de la región. Véase <https://www.cepal.org/en/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>

¹⁸ L. Abramo *et al.*, *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016, p. 18.

FIGURA 1. PROPUESTA CISS DE TRANSFERENCIAS Y SERVICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales; que reducen la vulnerabilidad social; y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.



Fuente: Adaptación propia con base en M. Sánchez-Belmont, M. Ramírez y F. Romero, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, Ciudad de México, 2019.

de transferencias y servicios que se enlistan en la figura siguiente.

La Figura 1 muestra una lista de transferencias y servicios que, de acuerdo con la CISS, debe ofrecer la seguridad social, desde un enfoque garantista de derechos. Muchos de ellos corresponden a las prestaciones de las nueve ramas establecidas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁹ y en la *Observación general n° 19* de Ecosoc. En la CISS entendemos que la seguridad social es un derecho humano, que tiene el objetivo de contribuir al bienestar personal y social; comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y busca proteger a los individuos y a las colectividades ante las contingencias de los riesgos sociales.²⁰ A su vez, las contingencias sociales derivadas del cambio climático y, en general, el riesgo de desastres, son parte de los riesgos sociales que inciden en el nivel de ingresos de la población y en su poder adquisitivo, así como en el derecho de la sociedad a llevar una vida digna. Ello sin perder de vista que el Estado es el responsable de garantizar el derecho humano a la seguridad social,²¹ y al mismo tiempo de prevenir y reducir el riesgo de desastres.²²

¹⁹ Disponible en https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang-es/index.htm

²⁰ M. Sánchez-Belmont, M. Ramírez y F. Romero, *op. cit.*

²¹ Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

²² Principio rector "a" del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030: "Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral.

Las transferencias de largo y mediano plazo son fundamentales para garantizar la recuperación del bienestar de las personas afectadas por desastres o que se encuentran en situación desfavorable o de vulnerabilidad social. El periodo de las transferencias puede variar según la gravedad de los efectos adversos de los desastres en la población o específicamente en ciertos grupos sociales que han sido afectados de manera desproporcionada, por ejemplo, las personas adultas mayores, las huérfanas o con discapacidad, así como las mujeres embarazadas, los niños y las niñas.²³

Además de la recuperación del bienestar de las personas y comunidades, el Marco de Sendai tiene como objetivo reducir los riesgos existentes y evitar nuevos. Por su parte, la CISS propone que, sumados a las transferencias monetarias y en especie, los sistemas de seguridad social se centren en contribuir en que se garantice un entorno digno y saludable (Figura 1) de manera previa a los desastres. En este sentido, el Banco Mundial señala que la provisión de agua potable, el saneamiento y la educación son servicios básicos fundamentales para gestionar los riesgos, por lo

La reducción del riesgo de desastres es un problema común de todos los Estados y la medida en que los países en desarrollo puedan mejorar y aplicar eficazmente las políticas y medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres, en el contexto de sus respectivas circunstancias y capacidades, puede mejorar aún más por medio de la cooperación internacional sostenible”.

²³ La inclusión es uno de los principios de la reducción del riesgo de desastres plasmado en el actual Marco de Sendai 2015-2030 para la reducción del riesgo de desastres.

que se requieren políticas de acción para fortalecerlos o construirlos.²⁴

Por ejemplo, la contingencia social por inundaciones impacta en las viviendas, ya sean daños parciales, destrucción total o afectaciones en sus servicios básicos. Las inundaciones representan la tercera parte de los desastres ocurridos en las Américas desde 1960 hasta la fecha.²⁵ Los efectos adversos de esta amenaza se verifican en función de 1) la intensidad del fenómeno perturbador, por lo que resulta fundamental monitorear los fenómenos climatológicos y su comunicación en tiempo real; 2) la exposición al riesgo de inundaciones, que es mayor en la población que habita en las viviendas localizadas en la cercanía al mar, los esteros o alrededor de zonas deforestadas, por ejemplo, y 3) la vulnerabilidad al riesgo de inundaciones resultante de las prácticas de autoproducción de las viviendas o viviendas no construidas con materiales resistentes en el marco de condiciones de pobreza y desigualdad social.

En este sentido, es prioritario promover el acceso a la vivienda para la población con mayor rezago habitacional, con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad por medio de viviendas dignas y seguras, protegidas de las amenazas más recurrentes en cada región. También es indispensable proveer los servicios básicos de las viviendas sociales, antes y después de un desastre, con la finalidad de fomentar la salud y mitigar las enfermedades transmitidas por vec-

²⁴ J. Baez, A. Fuchs y C. Rodríguez, *Shaking up Economic Progress: Aggregate Shocks in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington D.C., 2017.

²⁵ Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED), Base de datos sobre eventos de emergencia https://www.emdat.be/emdat_db/

tores. Por lo que es fundamental priorizar el acceso a la vivienda a las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y a grupos desfavorecidos, como lo marca la Ecosoc.²⁶

Aunado a la capacidad local para reducir la exposición y la vulnerabilidad al riesgo, resulta imprescindible considerar el ámbito de la cooperación internacional. Esta última ha propiciado la discusión sobre los paradigmas de la gestión del riesgo de desastres, la ratificación de los convenios sobre seguridad social y ha coadyuvado a la acción institucional en situaciones de desastre. Desde la cooperación internacional se han dispuesto instrumentos y mecanismos dirigidos a la recuperación de los países por medio de la asistencia humanitaria y la ayuda oficial para el desarrollo.

Una preocupación primordial de la cooperación internacional, desde el inicio de la gestión de los desastres, ha sido el impacto y el retroceso que los desastres ocasionan en el desarrollo de los países, principalmente en los llamados *países en desarrollo* o de bajos ingresos. La cooperación internacional ha puesto en el centro al desarrollo desde 1960, década en la que se incrementó globalmente el número de desastres.²⁷ Fue entonces cuando, además de apuntalar los paradigmas del desarrollo por medio de la llamada “cooperación internacional para el desarrollo”, la cooperación internacional se enfocó en establecer planes de acción para hacer frente a los desastres.

²⁶ Véase la *Observación general n° 4*, inciso e) aseQUIBILIDAD: el derecho a una vivienda adecuada. Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966.

²⁷ Con datos del periodo 1900-2018. Disponible en https://www.emdat.be/emdat_db/

De esta manera, desde la cooperación internacional se han definido y sugerido las prioridades entre las amenazas y los desastres, a los actores clave y sus mecanismos de participación, los tipos de respuesta ante desastres, las medidas de recuperación de los países afectados, etcétera. En general, desde el plano internacional se ha construido una interpretación de las causas sociales, económicas y ambientales de los desastres, así como las herramientas para su tratamiento.

Además, los organismos internacionales formularon la eclosión del paradigma del desarrollo sostenible²⁸ con el que se ha planteado la prevención, la mitigación, la preparación y el socorro²⁹ ante desastres. Se sugiere que el desarrollo sostenible contribuye al desarrollo de los países y beneficia a la gestión de los desastres, aunque actualmente persiste el reto de vincular e integrar las tres áreas del desarrollo sostenible —crecimiento económico, cuidado del medio ambiente y bienestar social—, que se refleja en la centralidad de las pérdidas económicas de los desastres con respecto a la de bienestar de las personas afectadas por desastres. En las Américas, en el periodo 2000-2018, los desastres asociados a múltiples amenazas naturales han ocasionado más de 263 millones de personas afectadas,³⁰ cifra a la que se suman 268 878 pérdidas humanas.

²⁸ El proceso que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades.

²⁹ Fases contenidas en el Mensaje de Yokohama de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro de 1994.

³⁰ Hace referencia al total de personas heridas que quedaron sin casa y fueron afectadas, según el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, CRED. Disponible en <https://www.emdat.be/Glossary>

Este marco de referencia busca contribuir al estudio de los riesgos sociales a partir de las contingencias del cambio climático y sus efectos adversos en el bienestar social. El interés se centra en las pérdidas humanas y materiales que afectan de manera directa y desproporcionada el bienestar personal y de las comunidades. No se abordan las pérdidas económicas de los desastres, porque a pesar de que inciden en el desarrollo de los países, la seguridad social se centra en el bienestar, que es mucho más amplio que bienestar económico. La revisión documental recupera la noción del desarrollo como finalidad última de la reducción y la mitigación de los desastres, y coloca el bienestar en el centro de la política social frente a los riesgos sociales.

La investigación se estructura en tres apartados principales. En el primero se plantea el riesgo de desastres como un riesgo social. Asimismo, se pone en la mesa la complejidad que representa vincular el riesgo de desastres a los riesgos sociales, debido a que estos últimos siempre han estado relacionados con la condición laboral de las personas. Sin embargo, el actual contexto socioambiental demanda atender los efectos adversos de las contingencias sociales o *choques*³¹ derivados del cambio climático que merman sustancialmente el bienestar de las personas y las comunidades.

El segundo apartado se centra en las medidas de control de la cooperación internacional para afrontar los efec-

³¹ Se retoma este concepto de la literatura sobre riesgos. La palabra es una traducción de "shocks", que se utiliza para hacer referencia a la probabilidad de ocurrencia de un amenaza que trae como consecuencia impactos negativos y positivos. Véase K. Harttgen e I. Günther, *Households' Vulnerability to Covariate and Idiosyncratic Shocks, Proceedings of the German Development Economics Conference*, Berlín, 2006.

tos adversos de los desastres, principalmente las medidas consideradas por el Sistema de Naciones Unidas. Se destaca que la preocupación por los desastres ha estado constantemente asociada a la búsqueda del desarrollo de los países, lo que ha delimitado las herramientas y los mecanismos de respuesta para la recuperación económica por encima del bienestar personal y de las comunidades. Además el Sistema de Naciones Unidas subraya que la construcción social del riesgo de desastres implica responsabilidades locales que urgen para la generación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales por medio de la gobernabilidad y gobernanza en cada país.

Por último, en el tercer apartado se proponen diferentes áreas en que los sistemas de seguridad social potencialmente se vinculan a la gestión de la reducción del riesgo de desastres por medio del fortalecimiento de la resiliencia. Asimismo, se propone una seguridad social adaptativa y escalable a partir de afrontar el riesgo residual que no es posible eliminar y, por tanto, supone la necesidad de desarrollar medidas de protección social.

I. EL RIESGO DE DESASTRES COMO RIESGO SOCIAL

El objetivo de este apartado es analizar el riesgo de desastres como un riesgo social. Para lo cual se considera el proceso de industrialización que engendra las dificultades para integrar las contingencias sociales o choques derivados del cambio climático en el esquema de los riesgos sociales. Se plantean las coincidencias y oportunidades de extender la protección de los sistemas de seguridad social para la recuperación del bienestar en caso de choques prolongados.

Los riesgos sociales alteran el bienestar de las personas de forma contingente e impredecible,³² aunque con una distribución no aleatoria, es decir, no se distribuyen azarosamente entre las personas.³³ Hacen referencia a choques que de manera súbita afectan la vida de las personas debido a que merman los ingresos personales y familiares. En respuesta, se han adoptado sistemas de protección con la finalidad de procurar la rápida recuperación de las personas afectadas. Estos sistemas comenzaron a implementarse en las diferentes latitudes del mundo a partir del periodo

³² G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

³³ S. Cecchini y M. Nieves, "El enfoque de derechos en la protección social", en S. Cecchini *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

de industrialización, especialmente a principios del siglo pasado, aunque su expansión ha sido paulatina.

Con la Revolución Industrial y el desarrollo técnico-científico se impulsó la industrialización, la cual estuvo acompañada de recurrentes accidentes modernos que dieron origen a los riesgos sociales. Estos accidentes son el resultado de la concurrencia de las actividades de cada individuo que, aunque pueda parecer que derivan del uso de las máquinas y la técnica, en esencia tienen como origen la generación de riqueza³⁴ materializada por el ser humano, con base en el aprovechamiento de la Naturaleza reducida a recursos naturales o por medio de la disposición y modificación de los territorios con fines económicos.

De acuerdo con el estudio de Ewald François sobre el Estado de la providencia —que para fines de este documento se utiliza como sinónimo de Estado de Bienestar—,³⁵ los accidentes modernos son el resultado de la vida colectiva, es decir, del encuentro con el prójimo. Así, el autor propone que los accidentes modernos son propios de lo humano y, a su vez, lo humano se representa por medio de lo racional, lo controlable y predecible a partir del desarrollo técni-

³⁴ F. Ewald, *L'Etat-providence*, Grasset, París, 1986.

³⁵ El Estado de providencia y el Estado de bienestar se utilizan como sinónimos debido a que ambos hacen referencia al Estado garante de bienestar social, en el que se protege a la población de contingencias tales como el desempleo, la pérdida de ingresos, de salud, etcétera. Aunque, estrictamente hablando, el surgimiento del Estado de providencia, conceptual e históricamente anterior al Estado de bienestar, remite a la Francia de 1850. En cambio, el Estado de bienestar responde a la depresión de 1930 y a la Segunda Guerra Mundial. Véase D. Saint-Martin, "Del Estado providencial al Estado de inversión social", *Foro Internacional*, núm. 2 (176), vol. XLIV, El Colegio de México, México, 2004.

co-científico, a diferencia de los “otros accidentes”, ocasionados por la supuesta voluntad de la Naturaleza, considerada peligrosa e impredecible. He aquí que los accidentes modernos han sido considerados una condición exclusivamente humana.

Estos accidentes modernos tienen una regularidad, son predecibles, asegurables y calculables, además de estar referidos al ámbito laboral. El estudio estadístico de los peligros en el ámbito laboral determinó una suerte de probabilidad de ocurrencia de los accidentes que trascendió en el surgimiento de los seguros —privados, nacionalizados y sociales— con aportaciones mínimas de los trabajadores asegurados, lo que permitía un margen que podía ser tratado por el asegurador.³⁶

En Alemania, Francia y Estados Unidos —países de la primera Revolución Industrial—, los trabajadores estaban expuestos a condiciones peligrosas dentro y fuera de las fábricas. Lo habitual era que “la responsabilidad por la vida del trabajador y su salud terminara con el pago de su jornal por el día de trabajo”.³⁷ Las fábricas eran espacios en los que a “los seres humanos se trataban con la misma brutalidad que el paisaje: la mano de obra era un recurso que se había de explotar, de aprovechar como una mina, de agotar, y finalmente de descartar”.³⁸ Así pues, a finales del siglo XVIII era evidente que las precarias condiciones de los trabajadores del sector industrial favorecían la ocurrencia de los accidentes. Asimismo, el hecho de que a los seres humanos se

³⁶ E. Urteaga y A. Eizagirre, “La construcción social del riesgo”, *Empiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 25, 2013.

³⁷ L. Mumford, *Técnica y civilización*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 191.

³⁸ *Idem*, p. 190.

les tratara “con la misma brutalidad que al paisaje” denota el dominio, apropiación, modificación y agotamiento que el ser humano ha ejercido sobre la Naturaleza para la generación de riqueza, pero que se mantuvo a la sombra de la explotación de los obreros.

El trabajo histórico de Lewis Mumford documenta que las condiciones de seguridad en el trabajo comenzaron a ser atendidas a principios del siglo xx. Se difundió el uso de máscaras y ropas protectoras, así como la eliminación de sustancias tóxicas en los procesos de producción. Los peligros no se eliminaron por completo, pero sí se redujeron aquellas formas de la industria que disminuían la esperanza de vida de los trabajadores —sin ninguna intensificación compensadora en su producción—.³⁹ Sin embargo, continuaba la pobreza que obligaba a los trabajadores industriales a mantener sus empleos.

No es de extrañar que el surgimiento de la previsión de los accidentes modernos se centrara en la condición laboral de los trabajadores del sector industrial. Las condiciones de riesgo y precariedad, así como la determinación del trabajo humano como generador de riqueza, lo permitieron. La previsión colocó a la seguridad en el centro del problema político y se impuso distancia entre la justicia y la atribución natural de males y bienes. Así, surgieron instituciones y marcos legales para dar sustento a la protección frente a los accidentes modernos, considerados riesgos sociales a partir de que se facilitaran prácticas de transferencias y distribución de las cargas de la industria. La sociedad esperaba del sector industrial el mayor bien; por consiguiente, se hizo extensiva la noción de colectividad en

³⁹ *Ibid.*, p. 269.

torno a la responsabilidad del bienestar de los miembros de la sociedad.⁴⁰

El Estado de Bienestar⁴¹ es entonces una respuesta colectiva e institucional a los riesgos sociales.⁴² Las precarias condiciones laborales se tradujeron en la demanda —formulada por el gremio obrero industrial— de protección contra los riesgos de trabajo que reducen los ingresos —por ejemplo, los accidentes laborales y las enfermedades, la vejez y el desempleo—, y de protección a la familia de los trabajadores.⁴³

El Estado de Bienestar se originó en Alemania y se expandió de manera ininterrumpida durante la posguerra.⁴⁴ Al ser encabezado por el Estado, este sistema de seguridad social se convirtió en un instrumento para administrar la manera en que los individuos manejaban su vida, con la finalidad de elevar la competitividad de los países, sobre todo de los altamente industrializados.⁴⁵

En las Américas, la adopción de la seguridad social tuvo lugar de manera diferenciada, territorial y temporalmente. Es el caso de Estados Unidos frente a los países de

⁴⁰ F. Ewald, *op. cit.*

⁴¹ Caracterizado por la producción y distribución de bienestar a cargo del Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen, *op. cit.*).

⁴² Ulrich Beck, “La política de la sociedad del riesgo”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 3, vol. 13, 1998.

⁴³ M. Sánchez-Belmont, M. Ramírez y F. Romero, *op. cit.*

⁴⁴ C. Pierson y M. Leimgruber, “Intellectual Roots”, en F. Castles *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

⁴⁵ F. Ewald (*op. cit.*) señala que las políticas de seguridad social no sólo tenían objetivos humanitarios; también pretendían aumentar el poder respectivo de los Estados.

industrialización tardía, como Brasil y México,⁴⁶ que poco a poco adoptaron leyes y programas de seguridad social para trabajadores entre las décadas de 1920 y 1940. La adopción de la seguridad social en esta región se ha enfrentado a la particular condición de vulnerabilidad en que las sociedades son más propensas a caer en situaciones de pobreza.⁴⁷ De modo que la seguridad social en esta región, también encabezada por el Estado, más que centrarse en aumentar el poder y la competitividad de los países, es una herramienta para distribuir bienestar frente a la desigualdad.

En suma, la adopción de los sistemas de seguridad social ha estado circunscrita a la condición laboral de las personas, lo que favorece que se pierda de vista la complejidad de la construcción social del riesgo. Si bien los accidentes modernos —que dieron origen a los riesgos sociales— son resultado del encuentro con el prójimo en la búsqueda de generar riqueza, dicho encuentro se desarrolla en un entorno físico-natural modificado por las actividades productivas locales e internacionales. Estas modificaciones tienen implicaciones en la generación y distribución de los riesgos a partir de las condiciones construidas socialmente. En otras palabras, “el impacto del industrialismo no se limita a la esfera de producción, sino que afecta a muchos aspectos de la vida cotidiana”,⁴⁸ entre ellos la exposición y la vulnerabilidad al riesgo de desastres.

⁴⁶ T. Hikino, A. Amsden y L. Wolfson, “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, *Desarrollo Económico*, núm. 137, vol. 35, 1995.

⁴⁷ Cecchini *et al.*, “Derechos y ciclo de vida: redondeando los instrumentos de protección social”, en S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 76.

Desde sus orígenes, la industrialización se basó en el aprovechamiento de las fuentes naturales de energía y en la explotación de recursos naturales, como el carbón, el petróleo y el gas.⁴⁹ Así pues, se ha establecido una relación sociedad-Naturaleza desde una visión utilitarista que opera bajo la lógica de explotación para generar riqueza en nombre del desarrollo de los países. También se ha entablado una relación sociedad-Naturaleza desde una visión del riesgo y la vulnerabilidad, a partir de las formas del desarrollo local y regional. La primera de estas nociones se sobrepone a la segunda, dado que lo “moderno”,⁵⁰ al explorar de manera constante la posibilidad de rebasar la frontera de la eficiencia y de la dependencia de los recursos naturales, plantea la posibilidad de escapar de los determinismos de la Naturaleza en función del desarrollo técnico-científico.⁵¹

De esta manera, la industrialización —como forma de desarrollo— facilitó la expansión de la noción de colectividad en torno a la responsabilidad de proteger los ingresos de los miembros de la sociedad. Asegurar el bienestar social basado en los ingresos ha implicado sostener —sin cuestionar— la relación utilitarista sociedad-Naturaleza, mientras que las contingencias sociales derivadas de la relación sociedad-Naturaleza desde el riesgo y vulnerabi-

⁴⁹ Carlo Cipolla, *Historia económica de la población mundial*, Editorial Crítica, Barcelona, 2000.

⁵⁰ A partir del siglo xx, lo moderno se muestra en el cambio de las bases económicas y en la innovación del conocimiento técnico-científico que permite el máximo aprovechamiento de los recursos naturales. Véase M. Miranda, *La educación como proceso conectivo de la sociedad, la ciencia, la tecnología y la política*, Editorial Trillas, México, 1978.

⁵¹ K. Eder, *The Social Construction of Nature*, Sage Publications, Londres, 1996.

lidad son problemas relegados al desarrollo técnico-científico y económico de los países. En tanto, el esquema de los riesgos sociales no procura la responsabilidad colectiva en torno a las formas de generar riqueza que pueden incidir negativamente en el bienestar de las comunidades debido a la modificación del territorio por la explotación, la degradación y el agotamiento de recursos naturales.

Las formas del desarrollo son de importancia en la construcción social del riesgo. Como lo señala Allan Lavell, los riesgos están íntimamente relacionados al desarrollo o con la falta de éste.⁵² El particular proceso de industrialización en los países de “industrialización tardía” favoreció la urbanización y el aumento de las densidades de población especialmente en zonas costeras; la transformación rural, la explotación de los recursos naturales son algunas de las muchas condiciones de exposición y vulnerabilidad a las contingencias sociales del cambio climático, ya sea por fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones y las tormentas, o bien por la variabilidad climática que se manifiesta en el latente riesgo de desastres.

El riesgo de desastres es una tipología especial de los riesgos sociales a partir del número de personas o comunidades afectadas, así como por su regularidad. Los riesgos sociales se representan concretamente en contingencias sociales o choques. Por un lado, las contingencias sociales que guardan un vínculo con el empleo formal suelen corresponder a choques idiosincrásicos, es decir, en el ámbito individual o familiar. En cambio, las contingencias

⁵² A. Lavell, *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*, Predecán, Lima, 2007.

sociales que corresponden a choques covariados o agregados —como es el caso de los desastres— afectan a un gran número de personas y comunidades al mismo tiempo,⁵³ por lo que la pérdida de bienestar trasciende el ámbito individual para extenderse entre grupos socialmente desfavorecidos. Por otro lado, como se señaló al principio del texto, los riesgos sociales se distinguen por ser contingentes e impredecibles; sin embargo, en el caso específico del riesgo de desastres, estas dos características están acompañadas de una regularidad en su ocurrencia, debido a que las contingencias sociales del cambio climático son cada vez más frecuentes y severas, con implicaciones en la pérdida de vidas humanas, lesiones, destrucción y daños en bienes, lo que propicia la prolongación de los efectos adversos.

La seguridad social, representada por conjuntos de instituciones vinculadas a la política social de cada país, carece de sólidos mecanismos para hacer frente al riesgo de desastres de manera efectiva.⁵⁴ Para muestra, el reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano⁵⁵ en que el Estado es garante con una responsabilidad jurí-

⁵³ Oxford Policy Management, *Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature Review*, Oxford, 2017.

⁵⁴ Son pocos los casos en que desde los sistemas de seguridad social se hayan tomado medidas para hacer frente a los desastres. Por ejemplo, se tienen experiencias en el manejo de bases de datos con registros únicos para beneficiarios de la protección social en República Dominicana, Brasil, Colombia, así como bases de datos integradas en Argentina y Chile. Véase Oxford Policy Management, *op. cit.*

⁵⁵ Véase artículo 22 de la Resolución 217 A de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos del Hombre, 10 de diciembre de 1948. Disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))

dica, se basa exclusivamente en la protección social ante choques idiosincrásicos, a pesar de que ambos tipos —idiosincrásicos y covariados— tienen una alta incidencia en el nivel de ingresos y el bienestar de la población. La ausencia de protección ante el riesgo de desastres desde la perspectiva de riesgos sociales refleja una desvinculación de la seguridad social para prevenir emergencias humanitarias.

Así pues, la seguridad social implica un proceso amplio y continuo de adecuación de la política social a los riesgos sociales, no sólo a los tradicionalmente vinculados a lo laboral. La idea de que la creación de empleos decentes favorece a sociedades con mayores niveles de bienestar,⁵⁶ porque se amplía la cobertura de la seguridad social, podría ser efectiva si —y sólo si— se tratara de un escenario de pleno empleo. Ante la inexistencia de dicho escenario, los sistemas de seguridad social deben integrar otras fórmulas de protección, desde la incorporación de esquemas no contributivos o de contribución indirecta vía los impuestos generales —sin que esto implique dejar de incentivar los procesos de formalización y cotización de las personas trabajadoras— hasta la integración de nuevos riesgos sociales que permitan la amplia protección ante contingencias sociales provenientes de fenómenos como el cambio climático. Como lo señala Ulrich Beck, la sociedad se encuentra en un proceso en el que se revelan ante sus ojos los riesgos y las consecuencias no intencionales de la modernidad.⁵⁷ Y el

⁵⁶ F. Filgueira, *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, CEPAL/Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Santiago de Chile, 2014, p. 7.

⁵⁷ U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford University Press, Stanford, 1994.

continente americano, como ya se dijo, es el segundo más afectado por desastres.⁵⁸

Así pues, los riesgos sociales y el riesgo de desastres están ligados mediante la construcción social del riesgo. En el afán de lograr las metas del crecimiento y de aumentar la capacidad productiva de los países, se potencian los impactos adversos sobre el medio ambiente y el territorio, y se exacerban las desigualdades socioeconómicas. Durante el siglo xx, el desarrollo se convirtió en sinónimo de crecimiento económico, por lo que el bienestar de la población fue planteado en correspondencia con la riqueza medible, cuantificable y comparable entre países.⁵⁹ Sin embargo, el impulso al desarrollo en la segunda mitad del siglo xx se enfrentó a la creciente aparición de los desastres, y la falta de capacidades locales para afrontarlos movió a los países afectados a solicitar la ayuda internacional, es decir, la asistencia humanitaria⁶⁰ en situaciones donde es primordial la oportuna y eficiente respuesta local para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de los efectos adversos de los desastres.

⁵⁸ Según la base de datos sobre eventos de emergencia del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres. Disponible en https://www.emdat.be/emdat_db/

⁵⁹ K. Unceta, "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", *Carta Latinoamericana*, núm. 7, CLAES, Montevideo, 2009.

⁶⁰ J. Baez, A. Fuchs y C. Rodriguez, *op. cit.*

II. COOPERACIÓN INTERNACIONAL ANTE DESASTRES

La cooperación internacional ha desempeñado un papel muy importante en la respuesta y recuperación ante desastres por medio de la promoción de mecanismos de asistencia humanitaria y ayuda bilateral a los países afectados. En este apartado se analizará el tratamiento de los desastres por parte de la cooperación internacional, con base en una revisión documental de los posicionamientos y acciones de organismos internacionales, principalmente del Sistema de Naciones Unidas.

En principio, los desastres son una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad debido a fenómenos peligrosos que ocasionan pérdidas humanas, materiales, económicas y ambientales, por lo que se rebasan la capacidad local para afrontar la situación por sus propios medios. También se tienen desastres de pequeña escala, en cuyos casos se necesita asistencia del exterior de la comunidad afectada.⁶¹ En este sentido, el desarrollo de la

⁶¹ ONU, “Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores mundiales para las metas mundiales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y sobre el seguimiento y la puesta en marcha de los indicadores”, Reporte A/71/644, 2016.

capacidad de afrontarlos contribuye a la reducción del riesgo de desastres que generan diferentes tipos de pérdidas.

La cooperación internacional dispuso prestar especial atención a los desastres “severos” y “naturales” a partir de la década de 1960. Por desastres naturales se entendió que eran los externos a las actividades del ser humano, y por ello no tenían el mismo origen que los desastres tecnológicos, químicos y biológicos. A la vez, el parámetro para determinar la severidad de un desastre giraba en torno al número de vidas humanas perdidas.⁶²

El socorro en emergencias fue el primer paradigma utilizado para afrontar los impactos de los desastres. Este tipo de asistencia se centra en salvar vidas, proteger bienes, además de atender las necesidades inmediatas y a corto plazo de la población por medio de los servicios de emergencia y asistencia pública⁶³ que son brindados por organismos de defensa civil, el ejército, la Cruz Roja, las organizaciones policiales y, sobre todo, las organizaciones de la salud. A nivel internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁶⁴ han sido pioneras, con un trabajo conjunto, en dar respuesta a emergencias de salud mediante el control de enfermedades transmisibles,

⁶² Véase *Hitos en la historia de la reducción del riesgo de desastres*. Disponible en <https://www.eird.org/americas/we/historia.html>

⁶³ ONU, “Recomendaciones del grupo de trabajo...”, *op. cit.*

⁶⁴ Para muestra, la OPS en la XVIII Conferencia Sanitaria Panamericana de 1970, impulsó la propuesta del gobierno peruano para la organización de un sistema de auxilio regional en caso de catástrofes generadoras de emergencias que sobrepasan la capacidad operativa del país afectado (CSP18/26).

principalmente regulando el abasto de agua, la disposición de excrementos y el saneamiento ambiental.⁶⁵

Desde este paradigma de afrontamiento de los desastres, gran parte de la labor de la cooperación internacional se centró en generar planes para apoyar la reedificación y restauración de la infraestructura destruida o dañada. Apelando a la buena voluntad y solidaridad de los Estados miembros, la Asamblea General de la ONU priorizó la financiación de las acciones de reconstrucción, pues debido a que los desastres eran considerados un infortunio de origen natural sin vinculación a las acciones humanas, se carecía de un sentido de responsabilidad institucional para la pronta y eficaz recuperación de los países.⁶⁶

En el mismo periodo en que la cooperación internacional comenzó a afrontar los impactos de los desastres, la Asamblea General de la ONU se dedicó a impulsar acciones para el desarrollo económico de los países. Se tiene registro del incremento del número de desastres a partir de los sesenta,⁶⁷ década precisamente designada por la ONU como el Primer Decenio para el Desarrollo.⁶⁸ De ahí que se difundie-

⁶⁵ Este tipo de servicios son indispensables en la etapa de recuperación. La provisión de agua potable y saneamiento refleja las capacidades institucionales de los gobiernos locales. PNUD/BCPR, *Recuperación y reconstrucción posdesastre. Experiencias y herramientas de aplicación a nivel regional y local*, Santiago de Chile, 2012.

⁶⁶ Para muestra, las solicitudes del secretario general de la ONU a los Estados miembros tenían un tono de invitación para que de manera voluntaria ofrecieran ayuda en situaciones de urgencia.

⁶⁷ La base de datos de sobre eventos de emergencia (EM-DAT), del Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED) revela que el número de desastres en el mundo tiende a crecer cada año desde la década de 1960. Disponible en https://www.emdat.be/emdat_db/

⁶⁸ La declaratoria del Decenio, enmarcada en el contexto de la Guerra

ra la noción de que los desastres comprometían el desarrollo económico —preocupación que continúa vigente—. Por ello, la Asamblea General consideró de suma importancia dar asistencia a los países “en desarrollo” en casos de desastres por medio de la cooperación de los Estados miembros⁶⁹ y de la creación de un Fondo de Operaciones para prestar ayuda a las naciones que lo solicitaran.

El desarrollo de acciones para el socorro en emergencias —gestión reactiva de los desastres— se dirigió a una transición de planeación, prevención y coordinación de los desastres por medio del fortalecimiento institucional. La ONU incentivó la creación de servicios nacionales de planificación y acción, así como sedes nacionales de asociaciones de la Liga de Sociedad de la Cruz Roja. En suma, estos espacios propiciaron el desarrollo de la capacidad de afrontamiento de los desastres en la comunidad internacional, el cual derivó en la creación de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastres (UNDRO) en 1971,⁷⁰ la primera oficina de su tipo a nivel mundial.

La UNDRO fomentó la previsión, el control y la predicción de los desastres para reducir los impactos perniciosos

Fría, señala textualmente que el fin del desarrollo económico y social era la paz y la seguridad internacional; en otras palabras, que se pretendía mantener un orden social ajustado a los valores democráticos liberales. Disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/1710%20\(XVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/1710%20(XVI))

⁶⁹ Resolución 2034 “Asistencia en casos de desastres naturales”, en la que el secretario general de la ONU externa la disposición de brindar asistencia en los países devastados por desastres naturales. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/2034%28XX%29>

⁷⁰ Resolución 2816, “Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre”.

en la economía, la infraestructura y las vidas humanas. Se distinguió por promover la coordinación dentro de los Estados miembros para establecer reservas de suministros para emergencias, marcos legislativos nacionales que facilitarían el socorro en emergencias, además de promover la asignación de un coordinador nacional en caso de desastres.

La década de 1970 representa un hito en la preocupación por los problemas ambientales, hito que tuvo repercusiones en la comprensión de los desastres. En 1972 se celebró la Conferencia del Medio Ambiente Humano —también conocida como la Conferencia de Estocolmo—, la cual resaltó la preocupación ambiental a nivel internacional debido al agotamiento de los recursos naturales y a la degradación del medio ambiente.⁷¹ La Conferencia indicó a la acción humana como un factor de la situación medioambiental, lo que, en el caso de los desastres, significó relacionar las acciones humanas con la ocurrencia de amenazas naturales diferenciadas de las amenazas de origen humano. Además, se reforzó la noción de prevención y planeación en caso de desastres, y la UNDRR comenzó a trabajar en ello desde su creación.

La Conferencia de Estocolmo de 1972 representó también la oportunidad para incidir en los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como la pobreza y la desigualdad;⁷² sin embargo, la vertiente social del medio

⁷¹ D. Meadows et al., *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*, FCE, México, 1972.

⁷² Actualmente identificados como “las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, y factores agravantes como los cambios demográficos, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la fal-

ambiente se focalizó en la falta de desarrollo económico. En las reuniones preparatorias de la Conferencia de Estocolmo se presentó el Informe Founex de 1971, el cual planteó que el medio ambiente humano de los países menos industrializados estaba dominado por la pobreza, la desnutrición, el analfabetismo y la miseria,⁷³ además de señalar que estos países comenzaban a presentar algunos problemas ambientales semejantes a los de los países desarrollados, por la contaminación industrial en relación con el proceso de desarrollo económico comprometido.

Para muestra, durante las décadas de 1960 a 1980, la ONU estableció los objetivos de crecimiento económico para países “en desarrollo” o “subdesarrollados”, que generaban enormes presiones vinculadas al crecimiento económico, sin tomar necesariamente en cuenta las implicaciones y contextos nacionales. Por ejemplo, para 1960, el objetivo de crecimiento era “lograr en cada país subdesarrollado un aumento sustancial en la tasa de crecimiento [...] anual mínima del ingreso nacional agregado del 5 por ciento a nivel nacional al final de la década”,⁷⁴ mientras que para 1970, designado como Segundo Decenio para el Desarrollo,⁷⁵ se

ta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de tecnología, la utilización no sostenible de los recursos naturales, el debilitamiento de los ecosistemas, las pandemias y las epidemias”. Marco de Sendai 2015-2013, p. 10.

⁷³ ONU, *Conference on the Human Environment. Development and environment*, reporte del secretario general, 1972, p. 46.

⁷⁴ ONU, *The United Nations Development Decade. Proposals for action*, reporte del secretario general, Nueva York, 1962, p. iii.

⁷⁵ Véase la resolución 2626 “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. Disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2626\(XV\)](https://undocs.org/es/A/RES/2626(XV)).

comprometió una “tasa media de crecimiento anual del producto bruto per cápita en los países en desarrollo considerados en conjunto [...] de alrededor del 3.5% durante el decenio”.⁷⁶

Por consiguiente, los países en desarrollo tenían la necesidad apremiante de crecer económicamente. Los problemas sociales, económicos y ambientales de estos países fueron adjudicados a la falta de crecimiento económico en relación con su industrialización tardía. Es decir, la baja alfabetización, la pobreza, la desnutrición y los problemas de contaminación fueron relacionados y explicados por la falta de desarrollo de los países —medido en términos económicos—. Mientras que, de manera paralela, la Conferencia de Estocolmo puso en el centro del debate los límites del crecimiento de la población y del PIB per cápita debido a los límites del planeta, que volvían inevitable el agotamiento de los recursos naturales, a la vez que señalaba la capacidad de los ecosistemas de absorber la contaminación. A ello se debía que los países en desarrollo no hubieran logrado los objetivos económicos cuando inició el proyecto de replantear y modificar las formas de generar desarrollo.⁷⁷

En la década de 1980, la Asamblea General de la ONU hizo un llamado a diversos organismos internacionales para cooperar con la UNDRR,⁷⁸ lo que reforzó la intersectorialidad de la gestión de los desastres. Se comenzó a colaborar con

⁷⁶ ONU, *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 1972.

⁷⁷ Fernando Estenssoro, “El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina”, *Universum*, núm. 1, vol. 30, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2015.

⁷⁸ Resolución 36/225, 103ª sesión plenaria del 17 de diciembre de 1981. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/36/225>

la OMS, con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), entre otros organismos. Estas colaboraciones significaron un cambio radical en la forma de enfrentar los desastres, al sumar sectores estratégicos e identificar grupos en situación de vulnerabilidad correspondientes a cada sector. También se fomentaron acciones de coordinación de información entre los gobiernos y las organizaciones, las cuales representaron un importante avance al reconocer que las acciones ante desastres no estaban restringidas a un fondo monetario sino a algo más amplio, como la coordinación sectorial e institucional, a pesar de que, en reiteradas ocasiones, la ONU continuara aseverando la escasez de recursos económicos como el principal impedimento para actuar con eficacia ante situaciones de desastres.⁷⁹

A partir de la década de 1990, el paradigma de socorro en emergencias fue reemplazado por la prevención y mitigación de los desastres. La ONU declaró la década como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, con el objetivo de “reducir [...] la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por desastres naturales”,⁸⁰ especialmente en los países en desarrollo. El nuevo paradigma se basó en disminuir los efectos adversos de los desastres multiamenaza, en implementar sistemas de alerta temprana

⁷⁹ Véanse las siguientes resoluciones: 36/225, de 1981, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/36/225> ; 38/202, de 1983, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/38/202>; y 41/201 de 1986, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/41/201>

⁸⁰ Véase la Resolución A/42/169 de 1987, p. 133. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/42/169>

na y en propiciar la transferencia de tecnología y programas educativos. Asimismo, se impulsaron comités nacionales en colaboración con las comunidades científicas y tecnológicas, así como el intercambio y la difusión de buenas prácticas.

Del Decenio para la Reducción de los Desastres Naturales se originó un primer plan de acción llamado “Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro”. Este plan fue innovador: consideraba la pobreza como un factor que debía combatirse para aminorar los desastres. El inconveniente fue considerarlo un remedio “paliativo” de la pobreza para prevenir y mitigar los efectos de los desastres.⁸¹ Es decir, el Plan concebía la pobreza como un factor más en la reducción de los desastres, pero no un factor sustantivo que debía ser eliminado de raíz. El Plan también se distinguió por instituir la evaluación del riesgo de desastres y la coordinación de acciones de prevención, mitigación, preparación y alerta a escala nacional, regional e internacional, así como la responsabilidad de los Estados de proteger de los efectos de los desastres a su población, la infraestructura y otros bienes nacionales.

Durante esta década, en 1999, se creó la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), que desde su origen se centró exclusivamente en los desastres, a diferencia de la UNDR —extinta en 1991—, que consideraba otros tipos de catástrofes.⁸² La creación de

⁸¹ El Principio 9 del Plan de Yokohama determina “la protección del medio ambiente como componente de un desarrollo sostenible que sea acorde con la acción paliativa de la pobreza es esencial para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos”.

⁸² En sustitución se creó la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que interviene en situaciones de emergencia o catás-

la UNDRR determinó un cambio más en el paradigma de la gestión de los desastres, un cambio basado en gestionar el riesgo, no sólo el desastre y sus efectos. Por ello, el objetivo se centró en la reducción de los factores que potencian los efectos adversos de los desastres: pérdida de vidas humanas y de bienes económicos y ambientales.

Posteriormente, con el “Plan de Hyogo 2005-2015: aumento en la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”, se estableció que el riesgo de desastres debía integrarse en todas las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible, así como la necesidad de crear y fortalecer instituciones y mecanismos para la resiliencia de las comunidades. De ahí que las acciones locales y nacionales adquirieran mucha más relevancia junto a la asistencia humanitaria. Asimismo, las acciones de este plan se dirigieron a ampliar el conocimiento y a generar estudios sobre las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a los desastres. Se considera que la ampliación en el entendimiento de los desastres es el aporte más importante del Plan de Hyogo, ya que sensibilizó a los gobiernos, las comunidades, las organizaciones y las empresas para que se dieran cuenta del riesgo de desastres.

En suma, la cooperación internacional ha permitido la evolución del tratamiento de los desastres. Se ha favorecido la transición de la gestión reactiva a una basada en la prevención, planeación y reducción del riesgo de desastres. En otras palabras, se trata de un enfoque que se anticipa a los desastres y a sus posibles efectos adversos. Este cambio ha implicado que, junto con la asistencia humanitaria, se creen

trofe por medio de la asistencia humanitaria.

y refuercen capacidades institucionales para una respuesta eficaz, eficiente y oportuna mediante la gestión del riesgo.

A pesar de los avances en materia de prevención y planeación, es necesario evaluar la pertinencia de anclar la reducción del riesgo de desastres en el paradigma del desarrollo sostenible. Este concepto ha sido criticado por pretender una solución universal a los problemas ambientales⁸³ desde un análisis que homogeneiza la situación económica, social y ambiental en el mundo. Sin embargo, es importante rescatar que el desarrollo sostenible planteó los problemas ambientales como producto del modo de vida predominante que alcanzó el ser humano.⁸⁴ No obstante, los estándares de desarrollo han sido desiguales entre países;⁸⁵ la visión utilitarista del medio ambiente y los patrones de producción capitalista lograron expandirse a nivel mundial, en un contexto donde aún prevalecen con-

⁸³ El *desarrollo sustentable* es un concepto polisémico que deriva de su traducción al castellano como “sustentable” y “sostenible”. Como señala Enrique Leff, lo *sustentable* hace referencia a la internalización de las condiciones ecológicas que dan soporte al proceso económico, al considerar a la economía como un subsistema del sistema ambiental, mientras que lo *sostenible* se refiere a lo perdurable del proceso económico. Ambas modalidades se han utilizado indistintamente, aunque aún es polémico su uso. Dado que la sustentabilidad como discurso guarda una posición política, se considera conveniente hacer referencia al desarrollo sostenible, particularmente para países en desarrollo. Véanse E. Leff (1998), *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Siglo XXI, México, p. 19; y N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University, Cambridge MA, 1986.

⁸⁴ Véase la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.

⁸⁵ F. Estenssoro, *op. cit.*

diciones de pobreza y desigualdad en gran parte de la población.

El desarrollo sostenible necesariamente es social, por lo que reducir el riesgo de desastres implica la imperiosa necesidad de eliminar las condiciones que se señalaron en el párrafo anterior, teniendo en cuenta los elementos que inciden en la ocurrencia y severidad de las contingencias sociales vinculadas al cambio climático. Recordemos que el Marco de Sendai 2015-2030 y la Asamblea General de la ONU reconocen que la pobreza y la desigualdad son factores subyacentes del riesgo de desastres relacionados con las formas de desarrollo.

III. SEGURIDAD SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

El actual Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 prioriza la gestión de la incertidumbre, con la finalidad de minimizar los efectos adversos de los desastres. En otras palabras, se concentra en la probabilidad de ocurrencia y en las consecuencias de los desastres en términos de pérdidas,⁸⁶ con una doble finalidad: evitar que se produzcan nuevos riesgos a la vez que se reducen los ya existentes; además de reforzar la resiliencia. Éste es el primer plan de acción que considera amenazas de origen humano, naturales, tecnológicas y biológicas conexas, es decir, es un plan multiamenaza. Asimismo, se distingue por promover la participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, con especial atención en las personas que son afectadas desproporcionadamente por los desastres.

En este apartado se exponen las diferentes áreas en que potencialmente se vinculan los sistemas de seguridad social a la gestión de la reducción del riesgo de desastres. En principio se subraya que el Marco de Sendai y los sistemas de seguridad social, en conjunto, representan potentes herramientas para afrontar contingencias sociales a partir de la gestión de su probabilidad de ocurrencia mediante la previsión. Esta perspectiva favorece que no se produzcan

⁸⁶ ONU, "Recomendaciones del grupo de trabajo...", *op. cit.*

nuevos riesgos, además de reducir los efectos adversos de los riesgos que no logran eliminarse a pesar de haber puesto en marcha medidas efectivas.

La capacidad para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de los efectos adversos de los desastres⁸⁷ puede reforzarse por medio de los sistemas de la seguridad social que favorecen a reducir la vulnerabilidad de las personas. De esta forma, los sistemas de seguridad social protegen y garantizan el bienestar de las personas y las comunidades, mientras que el Marco de Sendai plantea la adopción y aplicación de planes y estrategias nacionales y locales basadas en la coordinación de los sectores —intrasectorial e intersectorial— y actores pertinentes para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental en casos de desastres.

En este sentido, la seguridad social que actualmente se ha extendido por medio del gasto público no contributivo, integra una serie de sectores e instituciones encargados de múltiples programas de bienestar social —salud, educación, alimentación, vivienda, pensiones, etc.—; sectores e instituciones que, en coordinación con las instituciones y actores de los servicios de emergencia,⁸⁸ pueden aumentar la resiliencia de las comunidades en casos de desastres, al considerar cada una de las etapas de la gestión del riesgo de desastres (ver Diagrama 1).

⁸⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁸ Los servicios de emergencia son las instituciones y actores que responden a los desastres, como Protección Civil, bomberos, cuerpos policíacos, ejército, etc.; es decir, las instituciones y actores que dirigen sus acciones a la etapa en que suceden los desastres o que actúan inmediatamente después de que han ocurrido.

La etapa de *prevención*, desde la gestión de la reducción del riesgo de desastres, trata de disminuir la vulnerabilidad y la exposición al riesgo de desastres. La seguridad social tiene un papel fundamental durante esta etapa; al ampliar la protección antes de que ocurran los desastres, se pueden minimizar la vulnerabilidad y la exposición de las personas ante escenarios multiamenazas, ya sean de origen natural o

DIAGRAMA 1. ETAPAS DE LA GESTIÓN DE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



Fuente: Elaboración propia con base en ONU, “Recomendaciones del grupo de trabajo...”, *op. cit.*

humano. Además, las transferencias y los servicios de la seguridad social contribuyen a mejorar y garantizar el bienestar de las personas y comunidades.

La etapa de la *mitigación* hace referencia a la reducción de los efectos adversos multiamenaza en grupos y comunidades en situaciones desfavorables. Como ya se señaló, el Marco de Sendai promueve la inclusión principalmente de las personas que se ven afectadas desproporcionadamente por los desastres. Al garantizar las transferencias y los servicios de la seguridad social en correspondencia con las condiciones particulares de desventaja de los grupos y comunidades, se reducen la magnitud y la gravedad de los efectos adversos de los desastres y se evita que las personas caigan en círculos prolongados e intergeneracionales de pobreza.

La *preparación* se refiere a las acciones de prever, responder y recuperarse de los efectos adversos de los desastres.⁸⁹ Estas medidas de gestión son la base para una buena transición de “la respuesta ante desastres” a “la recuperación sostenida después de los desastres” por medio de la coordinación de los servicios de emergencia y de los sistemas de la seguridad social para generar capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias de gestión. Durante la preparación es necesario el planteamiento de escenarios multiamenazas a partir de considerar el peor escenario posible de afectaciones a la población, al ambiente y a las condiciones para las comunicaciones y transportes que dificulten la entrega de las transferencias y servicios. Consecuentemente, se elaboran marcos de acción y coordinación para responder en tales escenarios adversos; la idea es priorizar el tipo y la duración de las transferencias y servicios a entregar, con

⁸⁹ ONU, “Recomendaciones del grupo de trabajo...”, *op. cit.*, p. 22.

base en la previa identificación de la población objetivo, es decir, de la población con mayor grado de exposición y vulnerabilidad antes de que ocurran los desastres.

La *respuesta* de los sistemas de seguridad social en caso de desastres hace referencia a acciones adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre.⁹⁰ Por ejemplo, la ampliación de la cobertura de la seguridad social antes de desastres constituye una parte de la respuesta. En general, las primeras medidas de respuesta tienen como finalidad salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.⁹¹ Mientras que los servicios tradicionales de emergencia se han focalizado en las tres primeras finalidades, los sistemas de seguridad social tienen el potencial de atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Por consiguiente, la respuesta ante desastres implica acciones a corto, mediano y largo plazos con base en las capacidades institucionales, hasta la recuperación del bienestar de las personas y las comunidades.

A lo largo de la respuesta ante desastres, los servicios de salud son indispensables. Por un lado, son parte de los servicios de emergencia para salvar vidas; por otro, representan servicios de atención a necesidades básicas de subsistencia y de recuperación del bienestar. Estas características hacen al sector salud fundamental para la resiliencia ante desastres. La OPS ha sido pionera en promover y fortalecer la respuesta del sector salud en situaciones de emergencia —incluidas las emergencias por desastres— a

⁹⁰ *Ibid.*, p. 23.

⁹¹ *Idem.*

lo largo de las Américas, por medio de Centros de Operación en Emergencias (COE), los cuales generan informes de situación, de toma de decisiones, logística y coordinación de la respuesta a emergencias a nivel nacional y local.⁹² La seguridad social suele brindar servicios de salud o facilitar la atención médica, por lo que hay un vínculo estrecho que es conveniente fortalecer en caso de desastres.

La *recuperación* desde la seguridad social implica una serie de acciones encaminadas al restablecimiento y mejora de las condiciones de vida en términos de salud, de bienes, de actividades económicas, ambientales, etcétera.⁹³ Los sistemas de seguridad social pueden coadyuvar a la oportuna y eficiente recuperación de las comunidades afectadas por desastres multiamenazas mediante la seguridad social adaptativa y escalable,⁹⁴ la cual tiene la característica de expandirse horizontalmente para llegar a nuevos beneficiarios que así lo requieran, mientras que la seguridad social escalable se expande verticalmente mediante beneficios adicionales y provisorios. Por ello, se hace necesario el registro de damnificados y beneficiarios de los programas sociales lo más desglosado posible por sexo, edad, condiciones particulares de salud, discapacidad, etcétera.

Por último, la *rehabilitación* hace referencia al restablecimiento de los servicios y las instalaciones básicos para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre.⁹⁵ Tradicionalmente, esta etapa tiene mayor

⁹² OPS, *Guía: rol de los centros de información en la respuesta a emergencias y desastres*, 2011.

⁹³ ONU, "Recomendaciones del grupo de trabajo...", *op. cit.*, p. 23.

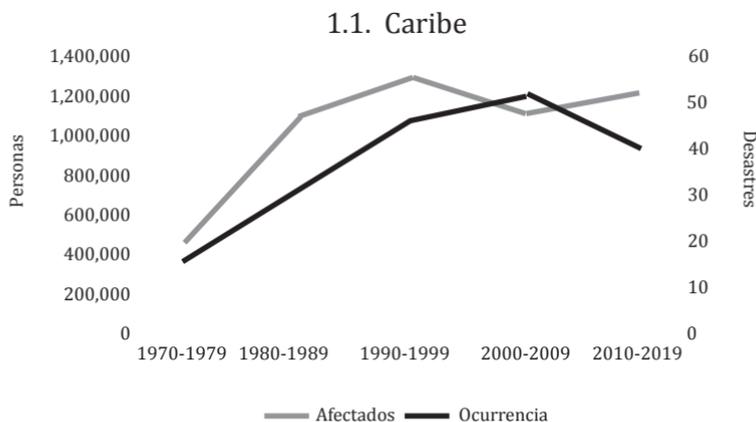
⁹⁴ Oxford Policy Management, *op. cit.*

⁹⁵ ONU, "Recomendaciones del grupo de trabajo...", *op. cit.*, p. 23.

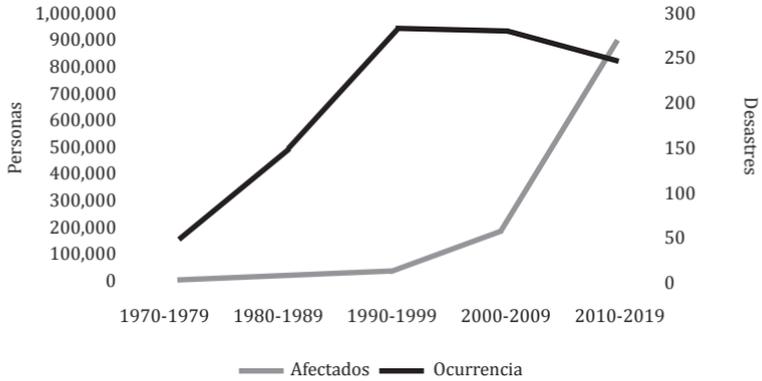
relación con la reposición de los daños materiales y económicos de las comunidades; pero, como se ha señalado, los sistemas de seguridad social están abocados al bienestar, por lo que la rehabilitación también hace referencia al restablecimiento de las transferencias y servicios ordinarios que existían de manera previa a los desastres; es decir, la finalidad es que en esta etapa las personas ya no necesiten de las transferencias ni de los servicios extraordinarios otorgados a causa de la contingencia, dado que su bienestar se ha restablecido.

Es necesario señalar cada una de las etapas de gestión de la reducción del riesgo de desastres para mantener y recuperar el bienestar personal y social en las Américas, debido a que el número de personas afectadas por desastres se ha incrementado en las últimas cinco décadas, como lo muestran las gráficas siguientes.

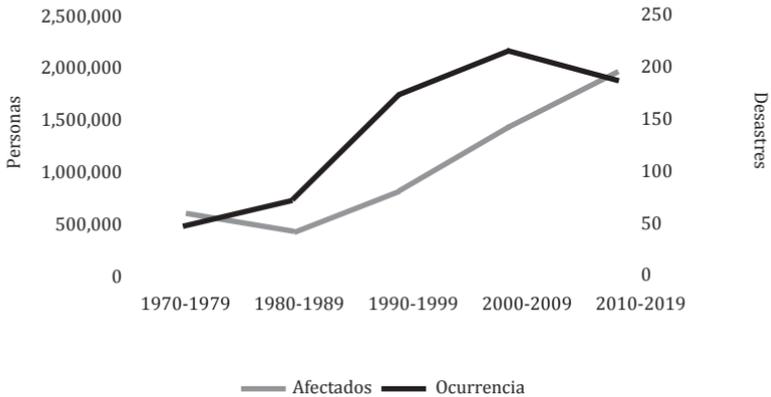
GRÁFICA 1. PERSONAS AFECTADAS POR NÚMERO DE DESASTRES EN LAS AMÉRICAS, DÉCADAS 1970-2010



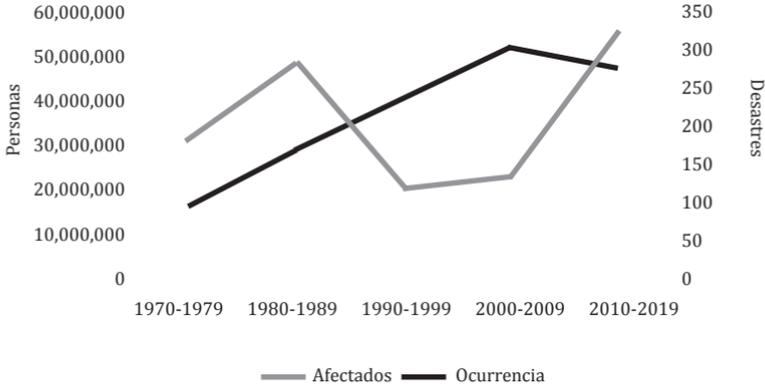
1.2. Norteamérica



1.3. Centroamérica



1.4. Sudamérica



Fuente: elaboración propia con información del Centro de Investigación en Epidemiología de Desastres (CRED), base de datos sobre eventos de emergencia. Datos de 1970 a agosto de 2019.

Nota 1. Las personas afectadas son las que requieren asistencia inmediata durante un periodo de emergencia, es decir, con necesidades básicas de supervivencia, como alimentos, agua, refugio, saneamiento y asistencia médica inmediata.

Nota 2. La región Caribe se refiere a los países miembros de Caricom. Las demás regiones corresponden a la clasificación del CRED.

Nota 3. Se consideran únicamente desastres de origen natural: geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos biológicos y ultraterrestres.

Las cuatro gráficas para cada una de las regiones de las Américas muestran que, en general, el número de desastres ha disminuido a partir de la década de 2010; sin embargo, la cifra de personas afectadas por los desastres continúa creciendo en la década actual. Si bien el número de personas afectadas está en función del tipo de amenaza, severidad, vulnerabilidad y exposición de la población, resalta que únicamente para Sudamérica se ha logrado reducir la cantidad de personas afectadas en la década de 1990; pero a partir de la década del 2000 volvió a crecer. Por lo tanto, se considera necesario aminorar el riesgo de sufrir los efectos adversos de los desastres por medio de planes de acción para la recuperación del bienestar de la población y las comunidades de las Américas.

La seguridad social guarda un vínculo con la gestión del riesgo de desastres particularmente en dos vertientes: vulnerabilidad y resiliencia. Por un lado, el hecho de que las personas no cuenten con la protección de la seguridad social, las hace vulnerables a los efectos dañinos de las múltiples amenazas. Por otro lado, la capacidad de respuesta de los sistemas de seguridad social ante desastres puede promover una resistencia más eficaz a los impactos adversos y una rápida recuperación de las comunidades. En general, la predisposición a sufrir daños y pérdidas por riesgos de desastres, o a resistir y recuperarse de ellos, está determinada por procesos políticos, sociales y económicos.⁹⁶

En el primer caso, la vulnerabilidad ante desastres debida a la ausencia o insuficiencia de la protección de la

⁹⁶ BID, "Integración de la gestión de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la inversión pública: América Latina y Caribe", *Nota técnica* 725, 2014.

seguridad social, rebasa el ámbito personal del bienestar. Los grupos excluidos de la seguridad social son propensos a un mayor grado de vulnerabilidad ante el riesgo de desastres. La cobertura de la seguridad social durante el ciclo de vida de las personas puede ayudar a reducir las condiciones de pobreza y de desigualdad. Representa una medida preventiva ante múltiples amenazas y, por ende, significa la posibilidad de que la vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades, países o regiones sea menor.

Un fenómeno natural potencialmente peligroso se convierte en una amenaza para un grupo humano cuando éste es vulnerable. Es así que el riesgo depende de la amenaza y la vulnerabilidad de los grupos sociales, mientras que la seguridad social puede ser un mecanismo para la mitigación y prevención del riesgo por medio de las transferencias monetarias y en especie, y de los servicios básicos. Un programa efectivo de transferencias en especie puede ser un instrumento para prevenir las consecuencias del desastre, como es el caso de la desnutrición infantil después de una sequía o una inundación, por lo que las transferencias postdesastres son medidas de prevención de las consecuencias del desastre. En cambio, la mitigación implica disminuir o reducir al mínimo los efectos adversos de los desastres de una amenaza por medio de políticas sociales, por ejemplo, de seguridad social previa a los desastres.

En el segundo caso, la resiliencia puede ser construida desde los sistemas de seguridad social en la medida en que se desarrolle la capacidad de respuesta de las instituciones, antes, durante y después de un desastre. La resiliencia se articula con la protección de la seguridad social básicamente a través de transferencias y servicios que potencialmente evitan que los hogares afectados por desastres caigan en

ciclos de pobreza y pobreza crónica. Por ejemplo, se tiene registro de que la tasa de pobreza en Honduras se incrementó en promedio un 4 % en los municipios afectados por el huracán Mitch de 1998.⁹⁷

La gestión del riesgo de desastre es la aplicación de políticas y estrategias con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, aminorar los riesgos existentes y gestionar el riesgo residual, lo que contribuye al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres.⁹⁸ Dicha gestión tiene tres vertientes principales: gestión prospectiva, gestión correctiva y gestión compensatoria del riesgo,⁹⁹ como se muestra en la Figura 2. Las dos primeras se refieren a la planificación del desarrollo y al ordenamiento territorial para evitar nuevos riesgos de desastres y corregir los riesgos que ya existen, mientras que la gestión compensatoria del riesgo concierne al riesgo de desastres residual que no se logra eliminar totalmente.¹⁰⁰

⁹⁷ J. Telford, M. Arnold y A. Harth *Learning lessons from disaster recovery: The case of Honduras*, Disaster Risk Management Working Paper Series núm. 8, Banco Mundial, 2006.

⁹⁸ ONU, "Recomendaciones del grupo de trabajo...", *op. cit.*

⁹⁹ Véanse Narváez y Pérez, *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2009; y BID, "Integración de la gestión de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la inversión pública: América Latina y Caribe", *Nota técnica 725*, 2014.

¹⁰⁰ PNUD, *Conceptos generales sobre la gestión del riesgo de desastres y contexto del país. Experiencia y herramientas de aplicación a nivel regional y local*, Santiago de Chile, 2012.

FIGURA 2. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES



EJEMPLOS

-
- | | | |
|---|---|--|
| <p>* Mejora de la planificación del uso del suelo y de las redes de abastecimiento de agua potable.</p> | <p>* Reforzamiento de infraestructura vital.
* Reubicación de poblaciones</p> | <p>* Actividades de preparación, respuesta y recuperación, como planes y protocolos.
* Redes de protección social.</p> |
|---|---|--|

Fuente: Elaboración propia con información de *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres del PNUD*, 2009; *Guía de Gestión de Riesgos de Desastres de Chuquisengo*, 2011; ONU, "Recomendaciones del grupo de trabajo...", *op. cit.*

La gestión compensatoria del riesgo se centra en generar medidas de preparación, como simulacros, sistemas de alerta temprana, protocolos y planes de emergencia. Esta gestión es necesaria frente a los latentes escenarios de riesgo de desastres en las Américas, debido a la alta exposición física a amenazas.¹⁰¹ Además se considera que las contingencias sociales derivadas del cambio climático favorecen la ocurrencia de desastres y la severidad de los fenómenos climáticos.

En este sentido, los sistemas de seguridad social que tradicionalmente se han centrado en afrontar los riesgos sociales que impactan el ámbito individual, tienen también la posibilidad de responder a contingencias sociales experimentadas por un gran número de personas, por ejemplo la pérdida de viviendas, de salud, de bienes y servicios mínimos indispensables para el bienestar.

El Banco Mundial,¹⁰² la UNDR¹⁰³ y la Universidad de Oxford¹⁰⁴ son algunas instituciones que desde principios de la década de 2010 han propuesto una seguridad social

¹⁰¹ El índice para la gestión del riesgo revela que países como Guatemala, Honduras y Haití tienen una muy alta predisposición al riesgo de desastres, mientras que República Dominicana, El Salvador, México, Nicaragua, Colombia, Ecuador y Venezuela tienen una alta exposición al riesgo de desastres. Casi una tercera parte de los países de las Américas tienen una muy alta o alta predisposición al riesgo de desastres en 2019. Con base en información de la Comisión Europea y el Grupo de Referencia sobre Riesgo, Alerta Temprana y Preparación de Inter Agency Standing Committee para medir la gestión del riesgo de desastres. Disponible en <http://www.inform-index.org/>

¹⁰² J. Baez, A. Fuchs y C. Rodríguez, *op. cit.*

¹⁰³ R. Vakis, *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

¹⁰⁴ Oxford Policy Management, *op. cit.*

adaptativa y escalable¹⁰⁵ para que de un año a otro varíen los gastos según la ocurrencia de situaciones de emergencia y desastres.¹⁰⁶ Se considera que las transferencias son el instrumento principal con que cuenta la seguridad social para hacer frente a las contingencias sociales que impactan a un gran número de personas; para ello se requiere que los montos y la lista de beneficiarios sean lo suficientemente flexibles para transferir recursos (monetarios, servicios de salud, alimentarios, etc.) a las personas y comunidades afectadas cuando así se requiera,¹⁰⁷ además de que los servicios sociales y de salud permiten que los miembros de la sociedad lleven una vida digna.

Para poder realizar lo anterior, la reducción del riesgo de desastres implica fortalecer las capacidades institucionales locales para afrontar los efectos adversos de los desastres, sobre todo en grupos en situaciones desfavorables. En ese sentido, la seguridad social es una herramienta con la que se puede hacer frente a los desastres antes de que sucedan, a partir de ampliar la cobertura y garantizar los servicios para un entorno digno y saludable (Figura 1).

La CISS se propone coadyuvar a la gestión del riesgo de desastres mediante la creación y consolidación de las capacidades de las instituciones de seguridad social. Si bien se retoma la prioridad de fortalecer la gobernanza, señalada en el Marco de Sendai, se subraya la importancia de la gobernabilidad ante situaciones de desastres. Se propone que

¹⁰⁵ F. Bastagli, "Responding to a Crisis: the Design and Delivery of Social Protection", ODI, Londres, 2014. Disponible en <https://www.odi.org/publications/8357-responding-crisis-design-and-delivery-social-protection>

¹⁰⁶ S. Hallegatte *et al.*, *op. cit.*, p. 160.

¹⁰⁷ *Idem.*

la definición de funciones, responsabilidades y acciones de coordinación en el plano local y regional del sector social y privado¹⁰⁸ siempre esté bajo la rectoría del Estado. Éste será el responsable de proteger y defender la integridad ambiental en el marco del desarrollo sostenible, además de garantizar el bienestar para todos los miembros de la sociedad por medio del derecho humano a la seguridad social.

Asimismo, la capacidad de respuesta de las instituciones de la seguridad social ante las demandas y necesidades de la población afectada por desastres, representa una medida de gobernabilidad que en conjunto con la gobernanza contribuye al cumplimiento de las metas del Marco de Sendai. En especial, la meta referida a la reducción de la pérdida de vidas humanas —meta A, indicador A-2 “número de muertes atribuidas a desastres, por 100 000 habitantes”— y la meta de reducir el número de afectados —meta B, indicador B-1 “número de personas directamente afectadas atribuidas a desastres, por cada 100 000 habitantes”—.¹⁰⁹

Kooiman¹¹⁰ plantea que la resiliencia o capacidad de recuperación de los sistemas es mayor cuando la gobernabilidad es alta, debido a que entonces se organiza mejor y se hace posible una mayor capacidad de aprendizaje. Ello

¹⁰⁸ El Marco de Sendai define cuatro acciones prioritarias: 1) la comprensión del riesgo de desastres; 2) el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres; 3) la inversión en la reducción del riesgo de desastres, y 4) la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

¹⁰⁹ Monitor del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres. Disponible en <https://sendaimonitor.unisdr.org/>

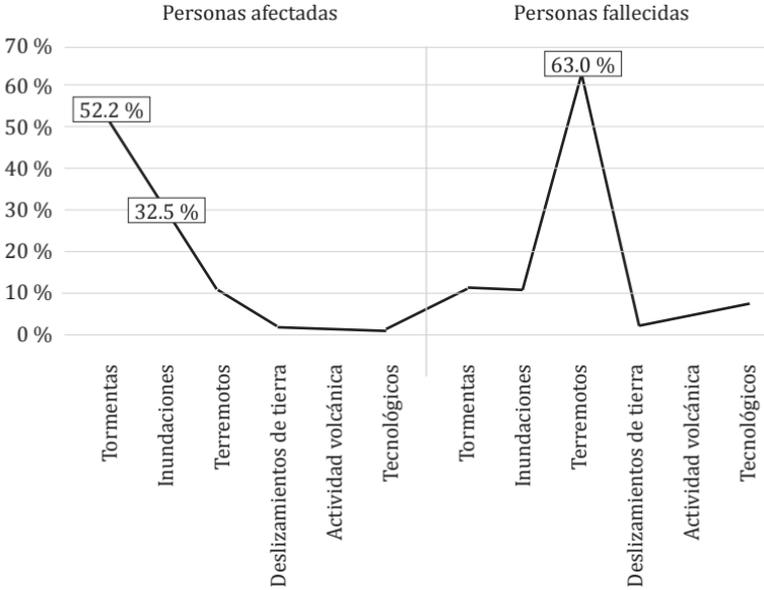
¹¹⁰ J. Kooiman (2008), “Exploring the concept of governability”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, núm. 2, vol. 10.

conduce a que compartan responsabilidades los gobiernos centrales, las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, en conformidad con sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales; además, fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones —en este caso de la seguridad social— a la hora de aplicar los instrumentos para la reducción del riesgo de desastres, con base en objetivos y planes compartidos.

La reducción del riesgo de desastres en que hace hincapié el Marco de Sendai, implica considerar los escenarios multiamenazas, ya que la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación ante desastres se organizan en función de la correspondiente amenaza. Desde la presente propuesta, el foco de atención son las amenazas que significan mayores afectaciones al bienestar de las personas.¹¹¹ En las Américas, el mayor número de personas afectadas por tipo de amenazas para el periodo 1960-2018 corresponde a las tormentas y las inundaciones, mientras que los terremotos son los que más vidas humanas han cobrado, como lo muestra la Gráfica 2.

¹¹¹ Véase Hallegatte, S., *et al.*, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Climate Change and Development*, BIRF-Banco Mundial, Washington D.C., 2017.

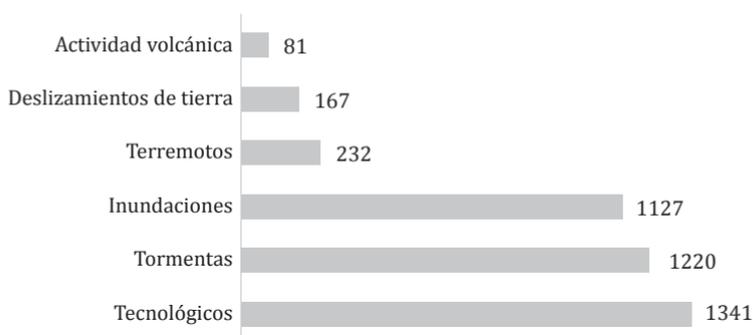
GRÁFICA 2. AFECTACIONES POR TIPO DE AMENAZA, LAS AMÉRICAS, PERIODO 1960-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos sobre eventos de emergencia (EM-DAT), del Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED).

Si bien el perfil de riesgo de desastre de cada uno de los países puede mostrar diferencias con respecto a la Gráfica 2, se recomienda considerar la frecuencia con que se presentan los desastres en el continente. En este sentido, se tiene que los desastres tecnológicos¹¹² han sido los más frecuentes en las Américas durante el periodo 1960-2018 (como se muestra en la Gráfica 3), seguidos de las tormentas e inundaciones, lo que refuerza la relación entre el riesgo de desastres y las actividades humanas.

GRÁFICA 3. NÚMERO DE DESASTRES POR TIPO DE AMENAZA, LAS AMÉRICAS PERIODO 1960-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos sobre eventos de emergencia (EM-DAT), del Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED).

¹¹²Algunos de los desastres industriales considerados son el derrame de sustancias químicas, envenenamiento, radiación, fuego, explosiones y derrames de petróleo, entre otros.

Entonces, con base en las gráficas 2 y 3, se considera prioritario afrontar el riesgo de desastres para cuatro tipos de amenazas en las Américas: tormentas, inundaciones, terremotos y tecnológicas, ya que afectan a un mayor número de personas y ocurren con mayor frecuencia. La seguridad social, en las etapas de gestión de la reducción del riesgo de desastres —prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación—, necesita preparar sus programas de transferencias y servicios al menos para las cuatro amenazas señaladas, y debe considerar el particular atlas de riesgo de cada país. En ese sentido, es de suma importancia no perder de vista que es indispensable que las instituciones de seguridad social hagan su trabajo con la participación de otros actores estatales; es preciso generar sinergias y estrategias de acción intersectorial e intergubernamental que incrementen la eficacia y eficiencia de la gestión del riesgo de desastres.

CONCLUSIONES

El riesgo de desastres es una tipología especial de los riesgos sociales representada por contingencias sociales que derivan del cambio climático con efectos adversos en las personas y las comunidades. Por lo general, los efectos adversos han sido cuantificados en términos de pérdidas económicas, lo que ha favorecido que la atención se centre en la destrucción o en los daños causados a los bienes, a la infraestructura y a la planta productiva de los países golpeados por desastres. La razón de ello está relacionada con la forma en que hemos concebido el desarrollo, es decir, como una meta urgente vinculada al crecimiento económico y medible en cifras porcentuales; una meta que sólo el ser humano es capaz de alcanzar.

El origen de los riesgos sociales se encuentra en el industrialismo, periodo en que la humanidad tenía confianza en que el desarrollo técnico y científico iba a liberarnos de los determinismos de la Naturaleza. Los riesgos sociales se circunscribían a contingencias como la pérdida de ingresos, los accidentes laborales, la pérdida de salud. El esquema de los riesgos sociales se limitaba a la condición laboral de las personas; se hallaba totalmente desvinculado del contexto ambiental, el cual es resultado de la relación sociedad-Naturaleza, en especial en lo que refiere a las formas del desarrollo.

Con la declaración de la seguridad social como un derecho humano en 1948, la preocupación se centró en ampliar su cobertura, lo cual ha sido un reto planteado desde la segunda mitad del siglo xx y que no se ha logrado cumplir. En las Américas se tienen avances en materia de cobertura por medio de la política social de los Estados, la cual ha llevado a mejoras en las condiciones de bienestar de la población, principalmente de las más desfavorecidas; quizá se ha reducido la pobreza, pero no la desigualdad. En la actualidad, al reto de la cobertura de la seguridad social se suma el desafío de las contingencias sociales que derivan del cambio climático y que repercuten en el nivel de bienestar de la población. De poco sirve un sistema de seguridad social que protege a los individuos ante contingencias idiosincrásicas como la vejez, por ejemplo, pero que no cuenta con capacidades institucionales para garantizar el bienestar frente a contingencias covariadas, en las cuales las personas presentan diferentes niveles de riesgo y vulnerabilidad en correspondencia con las condiciones económicas, de género, etarias y étnico-raciales que conforman los grupos sociales. Aquí es conveniente puntualizar que no se trata únicamente de resguardar la vida de las personas, sino de garantizar una vida digna para los miembros de la sociedad, lo que implica mantener y recuperar el bienestar personal y social frente a desastres.

En la actualidad, las contingencias sociales que derivan del cambio climático muestran una regularidad de ocurrencia, y lo hacen con impactos cada vez más severos, en especial las amenazas que tradicionalmente habían sido consideradas de origen natural. Esto manifiesta que los riesgos son contruidos socialmente, y el riesgo de desastres no es la excepción. Por un lado, la frecuencia y la seve-

riedad de los desastres es un despliegue de las formas del desarrollo en que prevalece la relación sociedad-Naturaleza, basada en principios utilitaristas. Particularmente, las formas del desarrollo en las Américas han propiciado una alta densidad poblacional en zonas urbanas y zonas costeras, una sobreexplotación de recursos naturales y la modificación del medio natural, factores que incrementan los niveles de exposición y vulnerabilidad a múltiples amenazas. Por otro lado, la distribución de los efectos adversos de los desastres se verifica en función de las condiciones de pobreza y desigualdad; por ello, resulta imprescindible tener presente que en las Américas se encuentra la región más desigual del mundo: América Latina y el Caribe.

El presente documento revela que en las Américas, el número de personas afectadas por desastres ha tendido a incrementarse; los desastres asociados a múltiples amenazas naturales han ocasionado más de 263 millones de personas afectadas y 268 878 pérdidas humanas durante el periodo 2000-2018. Asimismo, se detecta que a lo largo del hemisferio americano las amenazas por tormentas, inundaciones y terremotos son las que generan el mayor número de personas afectadas, mientras que las amenazas tecnológicas son las de mayor ocurrencia, además de corroborarse que los terremotos ocasionan el mayor número de pérdida de vidas humanas.

La ciss propone una seguridad social que pueda hacer frente a las amenazas antes expuestas con un enfoque de derechos, adaptativa y escalable; esto es, que pueda generar una estrategia cuyo enfoque social priorice el bienestar personal y el de las comunidades. En este sentido, la coordinación de los sistemas de la seguridad social con los servicios de emergencia en las etapas de gestión del riesgo

de desastres, incide en la creación y el uso de capacidades institucionales complementarias de la asistencia humanitaria, en caso de ser ésta necesaria; así se evitan nuevos riesgos, a la vez que se reducen los ya existentes por medio de transferencias y servicios. Lo anterior requiere de la rectoría del Estado, el cual debe privilegiar la gobernabilidad mediante la gobernanza del riesgo de desastres, para asegurar el bienestar para todos los miembros de la sociedad y orientar la protección y defensa de la integridad ambiental.

La seguridad social adaptativa y escalable, pero carente de un enfoque de derechos, resulta reactiva y limita los avances en la reducción de la vulnerabilidad y exposición a las múltiples amenazas de desastres. El continente americano es el segundo más golpeado por desastres, después de Asia, por lo que es necesario que la protección ante riesgos sociales esté desvinculada de la condición laboral de las personas, con la finalidad de modificar los niveles de pobreza y desigualdad, los cuales son los factores subyacentes del riesgo de desastres. Sobra decir que tienen implicaciones en la distribución de la riqueza, además de que son generadores de inequidades en la apropiación de bienes y servicios entre los distintos grupos sociales. Si consideramos lo anterior, los sistemas de seguridad social pueden reforzar la resiliencia por medio de su expansión horizontal y vertical a través de las transferencias y, sobre todo, de los servicios sociales que les competen.

Debe quedar claro que los múltiples factores subyacentes mencionados en diferentes partes de este documento no son una contingencia social, sino condiciones estructurales que prevalecen en las Américas y que inciden en la forma y la calidad de vida de las personas; por lo tanto, no serán eliminadas sólo con paliativas transferencias mone-

tarias y en especie postdesastres. Es necesario garantizar servicios y transferencias sociales que mejoren las condiciones de las personas que son afectadas desproporcionadamente por los desastres a largo plazo y de manera permanente, con el objetivo de poner fin al ciclo intergeneracional de la pobreza y lograr las metas del Marco de Sendai.

REFERENCIAS

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, núm. 155, CEPAL, Santiago de Chile, 2019.
- Abramo, L., et al., *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2016.
- Argüello-Rodríguez, M., y A. Lavell, “Internacionalización y globalización: notas sobre su incidencia en las condiciones y expresiones del riesgo en América Latina”, Universidad de Alcalá, Madrid, 2001. Disponible en <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/10281>
- Baez, J., A. Fuchs y C. Rodriguez, *Shaking up Economic Progress: Aggregate Shocks in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington D.C., 2017.
- Bastagli, F., “Responding to a Crisis: the Design and Delivery of Social Protection”, ODI, Londres, 2014. Disponible en <https://www.odi.org/publications/8357-responding-crisis-design-and-delivery-social-protection>
- Beazley, R., *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe*, Oxford Policy Management/WFP, 2017. Disponible en <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000071515/download/>
- Beck, U., “La política de la sociedad del riesgo”, *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 3, vol. 13, 1998.

- , A. Giddens, y S. Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford University Press, Stanford, 1994.
- BID, *Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe*, Lima, 2015.
- , “Integración de la gestión de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la inversión pública: América Latina y Caribe”, *Nota técnica 725*, 2014.
- Camou, A., *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO/Plaza y Valdés, México, 2001.
- Cecchini, S. y M. Nieves, “El enfoque de derechos en la protección social”, en S. Cecchini *et al.* (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
- Cipolla, Carlo, *Historia económica de la población mundial*, Editorial Crítica, Barcelona, 2000.
- Eder, K., *The Social Construction of Nature*, Sage Publications, Londres, 1996.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Estenssoro, F., “El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina”, *Universum*, núm. 1, vol. 30, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2015.
- Ewald, F., *L'Etat-providence*, Grasset, París, 1986.
- Filgueira, F., *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, CEPAL/Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Santiago de Chile, 2014.
- Georgescu-Roegen, N., *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University, Cambridge MA, 1986.
- Hallegatte, S., *et al.*, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. Climate Change*

- and Development*, BIRF-Banco Mundial, Washington D.C., 2017.
- Harttgen, K. e I.Günther, Households' Vulnerability to Covariate and Idiosyncratic Shocks, Proceedings of the German Development Economics Conference, Berlin/Verein für Socialpolitik, Research Committee Development Economics, núm. 10, 2006.
- Hikino, T., A. Amsden y L. Wolfson, "La industrialización tardía en perspectiva histórica", *Desarrollo Económico*, núm. 137, vol. 35, 1995.
- IASC, Índice para la gestión del riesgo *América Latina y el Caribe*, Inform LAC, 2017. Publicación electrónica.
- Kooiman, J., "Exploring the concept of governability", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, núm. 2, vol. 10, 2008.
- Lavell, A., *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*, Predecán, Lima, 2007.
- Leff, E., *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Siglo XXI, México, 1998.
- Meadows, D., et al., *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*, FCE, México, 1972.
- Miranda, M., *La educación como proceso conectivo de la sociedad, la ciencia, la tecnología y la política*, Editorial Trillas, México, 1978.
- Mumford, L., *Técnica y civilización*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- Narváez, Lizardo, Allan Lavell y Gustavo Pérez, *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2009.

- ONU, "Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores mundiales para las metas mundiales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y sobre el seguimiento y la puesta en marcha de los indicadores", Reporte A/71/644, 2016.
- _____, "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030", 2015.
- _____, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1, Nueva York, 2015. Disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- _____, "Observación General N° 19. El derecho a la seguridad social", *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 39° periodo de sesiones de 2007.
- _____, *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 1970.
- _____, *Secretary-General. Conference on the Human Environment. Development and environment*, 1972.
- _____, *The United Nations Development Decade. Proposals for Action*, 1962.
- _____, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948. Disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- OPS, *Guía: rol de los centros de información en la respuesta a emergencias y desastres*, 2011.
- Oxford Policy Management, *Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature Review*, Oxford, 2017.
- Pierson, C. y M. Leimgruber, "Intellectual Roots", en F. Castles et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

- PNUD, *Conceptos generales sobre la gestión del riesgo de desastres y contexto del país. Experiencia y herramientas de aplicación a nivel regional y local*, Santiago de Chile, 2012.
- PNUD/BCPR, *Recuperación y reconstrucción posdesastre. Experiencias y herramientas de aplicación a nivel regional y local*, Santiago de Chile, 2012.
- Saint-Martin, D., “Del Estado providencial al Estado de inversión social”, *Foro Internacional*, núm. 2 (176), vol. XLIV, El Colegio de México, México, 2004.
- Sánchez-Belmont, M., M. Ramírez y F. Romero, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, México, 2019.
- Telford, J., M. Arnold y A. Harth, *Learning lessons from disaster recovery: The case of Honduras*, Disaster Risk Management Working Paper Series núm. 8, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.
- Unceta, K., “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, *Carta Latinoamericana*, núm. 7, CLAES, Montevideo, 2009.
- Urteaga, E. y A. Eizagirre, “La construcción social del riesgo”, *Empiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 25, 2013.
- Vakis, R., *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006.

Este documento es una propuesta teórica-conceptual que abre la línea de investigación sobre el riesgo de desastres en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. También es la base para la construcción de un protocolo de desastres dirigido a las instituciones de la seguridad social en la región, con la finalidad de reforzar la capacidad de afrontamiento social e institucional, para gestionar el riesgo residual derivado de amenazas naturales y antropogénicas, tomando como referencia las prioridades y las metas del Marco de Sendai 2015-2030, instrumento internacional rector en la materia.

Con este cuaderno se pretende abonar a la discusión del riesgo de desastres como una construcción social, desde el esquema de los riesgos sociales, lo que implica la atención en los efectos adversos provocados en el bienestar objetivo de las personas. Los sistemas de la seguridad social en las Américas se enfrentan a grandes retos, principalmente en términos de su composición, financiación y cobertura, lo que representa una oportunidad para analizar de manera más amplia los actuales contextos de riesgo a partir de fenómenos climatológicos y meteorológicos extremos, con vínculo a las actividades humanas y, por tanto, al cambio climático.

La premisa fundamental de esta investigación es que los desastres no son naturales, sino producto de la acción humana, y el Estado como garante del bienestar cuenta con las herramientas que brinda la seguridad social para reforzar la resiliencia.

ISBN: 978-607-8088-47-8



9 786078 088478